

Politi uten grenser?

Om grenseoverskridende etterforskning i Schengenområdet

Kandidatnummer: 438

Veileder: Ragnhild Helene Hennum

Leveringsfrist: 27.11.2006

Til sammen 17942 ord

28.11.2006

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING.....</u>	<u>2</u>
1.1	Problemstilling og oppgavens gang.....	2
1.2	Avgrensninger	3
1.2.1	Samarbeid utenfor eller delvis utenfor Schengenområdet	3
1.2.2	Etterforskningsbegrepet.....	5
1.3	Rettskildebruk og metode	7
<u>2</u>	<u>EUROPEISK SAMARBEID ETTER 1950</u>	<u>10</u>
2.1	EU blir til.....	10
2.1.1	De første årene.....	11
2.1.2	Enhetsakten.....	11
2.1.3	Maastrichttraktaten	12
2.1.4	Amsterdamtraktaten.....	13
2.2	EUs oppbygging	13
2.2.1	EF-domstolen (Domstolen).....	13
2.2.2	Parlamentet	15
2.2.3	Rådet.....	15
2.2.4	Kommisjonen.....	15
2.3	Norges forhold til EU	16
2.3.1	EFTA og EØS.....	16
<u>3</u>	<u>SCHENGENSAMARBEIDET</u>	<u>18</u>
3.1	Hva er Schengensamarbeidet?	18
3.2	Norge og Schengen.....	20

<u>4</u>	<u>POLITISAMARBEIDET I EU</u>	<u>22</u>
4.1	TREVI	22
4.2	Europol	23
4.2.1	Norges rolle i Europol	26
4.3	Politisamarbeidet i Schengenregelverket	27
<u>5</u>	<u>GRENSEOVERSKRIDENDE ETTERFORSKNING I FORM AV</u>	
	<u>INFORMASJONSUTVEKSLING</u>	<u>28</u>
5.1	Schengen Informasjonssystem (SIS)	28
5.1.1	Oppbygging og prosedyrer	28
5.1.2	Hvilken informasjon inneholder SIS?	30
5.1.3	Hvilke opplysninger kan registreres?	34
5.1.4	Når kan opplysninger registreres i SIS?	35
5.2	The European Computer System (TECS)	38
5.2.1	Informasjonssystemet	39
5.2.2	Arbeidsregistre	40
5.2.3	Indekssystemet	41
5.2.4	Norsk etterforskning via TECS	41
<u>6</u>	<u>GRENSEOVERSKRIDENDE OBSERVASJON OG FORFØLGELSE I</u>	
	<u>SCHENGENOMRÅDET</u>	<u>44</u>
6.1	Samarbeidsplikt i Schengenområdet	45
6.2	Grenseoverskridende observasjon	46
6.2.1	Hovedregel	46
6.2.2	Unntak	48
6.2.3	Alminnelige vilkår for observasjonen	49
6.3	Grenseoverskridende forfølgelse	50
6.3.1	Hovedregel: norsk politi overtar jakten	50

6.3.2	Unntak: utenlandsk politi forfølger i visse tilfeller	50
6.3.3	Alminnelige vilkår for forfølgelse	52
6.3.3.1	Pågrepelse og stansing	52
6.3.3.2	Erklæringer og felles regler for felles grenser	55
6.3.3.3	Rapporteringsplikt	55
<u>7</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>57</u>
<u>8</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>62</u>

1 Innledning

Kriminalitetsbildet er i endring. Tidligere lokale eller nasjonale problemer har i dag forgreninger over landegrensene. Kriminelle nettverk ekspanderer, samarbeider og tilpasser seg et globalt marked (f.eks. Castells 2003; Larsson 2004; Hammerlin, Mathiassen og Strand 2006). I Stortingsmelding (nr.18 (1999-2000)) *Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid* kan man lese at økt mobilitet i befolkningen, lettere kommunikasjon og nedbygging av kontroll ved landegrensene er blant faktorene som forenklet internasjonalt samarbeid og kriminalitet (pkt. 2.1). Når kriminaliteten endres, endres også politiets metoder. Denne oppgaven handler om denne utviklingstendensen: tettere politimessig samarbeid over grensene i Europa.

1.1 Problemstilling og oppgavens gang

Hvilke muligheter finnes for grenseoverskridende etterforskning i Schengenområdet? Jeg tar utgangspunkt i de tre etterforskningsmetodene hjemlet i Schengenkonvensjonen: (1) informasjonsutveksling, (2) grenseoverskridende forfølgelse og (3) grenseoverskridende observasjon. Oppgavens mål er å redegjøre for og undersøke i hvilken grad og hvordan grenseoverskridende etterforskning kan foregå i Schengenområdet, med utgangspunkt i Norge.

Resten av innledningskapittelet inneholder avgrensninger i forhold til tema og problemstilling, samt metodiske poenger som er nødvendige for å forstå hvorfor oppgaven er løst slik den er. Begrepsavklaringer forøvrig kommer i løpet av framstillingen.

I kapittel 2 redegjør jeg for utviklingen av og grunntrekkene i samarbeidet i Europa etter 1950. Etter min mening er en relativt grundig gjennomgang av samarbeidet generelt, og Norges rolle spesielt, nødvendig for å forstå utviklingen av det politimessige samarbeidet.

I kapittel 3 følger en gjennomgang av framveksten og trekkene til samarbeidet i Schengenområdet, inkludert Norges rolle.

Kapittel 4 presenterer politisamarbeidet i EU mer spesielt.

De følgende kapitlene omhandler deretter de tre hovedformene for grenseoverskridende etterforskning og politisamarbeid. Disse er (kapittel 5) informasjonsutveksling, og (kapittel 6) observasjon og forfølgelse. De to sistnevnte behandles i samme kapittel fordi det er flere likhetstrekk ved disse mer operative formene for politisamarbeid.

1.2 Avgrensninger

Oppgavens tema skal avgrenses på to måter. For det første skal jeg konsentrere meg om grenseoverskridende etterforskning i *Schengenområdet*. Politisamarbeid utenfor eller delvis utenfor Schengenområdet faller utenom tema. I og med at utgangspunktet for fremstillingen er norske forhold og Norges samarbeidsmuligheter, finner jeg det likevel naturlig for helhetens skyld å redegjøre kort for Norges viktigste alternativer for politisamarbeid utenfor eller delvis utenfor Schengenområdet.

For det andre avgrenser jeg med utgangspunkt i en fremstilling av etterforskningsbegrepet mot rettslig etterforskning der domstolen er implisert.

1.2.1 Samarbeid utenfor eller delvis utenfor Schengenområdet

Det er lang samarbeidstradisjon mellom de nordiske landene. I første rekke har samarbeidet vært uformelt, kanskje på grunn av tidligere for noen ufrivillig unionssamarbeid. I 1952 ble Nordisk Råd opprettet som samarbeidsorgan for fellesnordiske problemstillinger, bl.a. justis- og politiarbeid (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 4.1.). 16 år senere ble den første nordiske politisamarbeidsavtalen inngått. Hovedpoenget var tilretteleggelse for et effektivt

politisamarbeid over grensene, uten forsinkende saksbehandlingsprosedyrer. Den nåværende nordiske politisamarbeidsavtalen trådte i kraft 02.09.2002.

Videre eksisterer Politi- og tollsamarbeid Norden (PTN), opprettet i 1982, og med posisjon som permanent organ fra 1987. Hovedformålet med samarbeidet er effektivisering av kamp mot narkotikakriminalitet og organisert grenseoverskridende kriminalitet (Ibid). PTN inneholder en sambandsmannsordning som innebærer at toll- og polititjenestemenn utplasseres i ulike ikke-nordiske land der virksomhet i forhold til narkotikakriminalitet eller annen alvorlig organisert kriminalitet foregår, og rapporterer tilbake til nordiske land. I tillegg finnes et etterretningsprogram (informasjonsinnhentings- og informasjonsutvekslingssystem) der medlemslandene fordeler etterretningsarbeidet i ulike aktuelle land mellom seg, hvorpå de underretter hverandre om sine funn. Kripos er ansvarlig for Norges del av PTN. (St.meld.nr.18 (1999-00) pkt. 3.2). Samarbeidet trer kun i kraft når det dreier seg om kriminalitet som innvirker på to eller flere medlemsstater.

Tolloven åpner for grensesamarbeid mellom Norge, Sverige og Finland (§§ 75-81 jf. § 4). Partene kan utøve sin stats tolljurisdiksjon innen en 15 km gjensidig kontrollsone på de andre statenes territorium. I enkelte tilfeller (§§ 75, 76 (2), 77 (1) og 78) kan konvensjonspartene kontrollere utenfor kontrollsonen, *dersom* formålet er å klarlegge om det foreligger forsøk på ulovlig vareførsel. I tillegg må den mistenkte ha foretatt den straffbare handlingen umiddelbart før han krysset grensen mot kontrollsonen (§ 4 (1) nr. 1). Svensk og finsk politis pågripelsesadgang av en mistenkt på ferske spor følger av strprl § 176 (St.prp.nr.42 (1996-97)).

Tolloven § 4 (1) nr. 2 regulerer grenseoverskridende informasjonsutveksling på tross av hovedregelen om taushetsplikt i tollsammenheng.

Østersjøsamrådet (*Baltic Sea Conference on Combatting International Crime*) er et justissamarbeid, bl.a. på fengsels- og politiområdet, som består av representanter fra de nordiske og baltiske land, samt Russland, Polen og Tyskland. Forumet ble opprettet i 1993 for justispolitisk samarbeid om problemene knyttet til organisert kriminalitet i området.

Baltic Sea Task Force on Organized Crime (BSTF) skulle i første foreta *politisamarbeidet*, men har nå fullstendig erstattet *Baltic Sea Conference*. I tillegg fungerer flere arbeidsgrupper på ulike felt. BSTF består av representanter for og rådgivere til statsministrene i medlemslandene, samt en operativ del bestående av politi- og tolltjenestemenn, påtalemyndighet, og lignende (OPC). OPC iverksetter samarbeidstiltakene, følger opp de signaler BSTF gir, og rapporterer tilbake til dem (St.meld.nr.18 (1999-2000) pkt. 4.2). EU har observatørstatus i BSTF, Interpol i OPC. Det utøvende samarbeidet er fordelt slik at de ulike medlemslandene har hovedansvar for ulike kriminalitetsfelt. For eksempel har Norge og Russland ansvar for stjålne kjøretøy. BSTFs fire hovedinnsatsområder er utvikling av rettslig samarbeid, felles opplæring og utveksling av tjenestemenn, operative aksjoner og tiltak, samt samarbeid om utvikling av landenes informasjonsutvekslingssystem. *Baltcom* er Østersjøsamarbeidets informasjons- og meldingsutvekslingssystem direkte mellom hvert medlemslands Interpolkontor (Kripos i Norge). Systemet sikrer direkte kommunikasjon døgnet rundt med kompatibelt utstyr. Norge har hovedansvar for *Baltcom*.

I tillegg til øvrige internasjonale politisamarbeid, f.eks. Interpol, eksisterer det uformelle politisamarbeid med flere land, f.eks. Nordkalottgruppen (Kiruna, Bjørnefjell tollstasjon, Senja, Narvik og Tromsø), der politi- og tollmyndighetene møtes 4-6 ganger årlig for å utveksle informasjon om narkotikasmuglere, snøscootertyveri og annen relevant grenseoverskridende kriminalitet (St.meld.nr.18 (1999-2000)).

Jeg avgrenser mot de ulike formene for grenseoverskridende etterforskning og samarbeid utenfor eller delvis utenfor Schengensamarbeidet i den videre framstillingen.

1.2.2 Etterforskningsbegrepet

Oppgaven dreier seg om politimessig, ikke rettslig samarbeid. Det avgrenses altså mot rettslig etterforskning. Jeg ser kun på den etterforskning som politiet forestår.¹ I tillegg

¹ Politiets grunnleggende kompetanse til å foreta etterforskning er hjemlet i strprl § 67.

behandles det som kan kalles etterretning, som ikke nødvendigvis er knyttet til en konkret straffesak.

Bakgrunnen for en slik avgrensning er at oppgavens begrensede omfang ikke tillater en mer omfattende behandling, samt at oppgaven ville fått en annen dreining. Det rettslige samarbeidet reiser andre problemstillinger enn det politimessige samarbeidet (St.prp.nr.98 (2000-01) s. 6).

Etterforskningsbegrepet er i ifølge straffeprosessloven § 226 bl.a. politiarbeid som har som formål å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmål om tiltale, straffeskyld, og/eller avverge og stanse straffbare handlinger. Politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelse kan deles inn i taktisk etterforskning og strategisk etterretning (Hov 1999: 44; Wold 2004: 59). Det er formålet som er forskjellen. Ved taktisk etterforskning av en lovovertrедelse som *er begått*, vil det gjerne være snakk om etterforskning med det formål f.eks. å avgjøre straffeskyld. Strategisk etterretning har som formål å forebygge eller oppklare mulige fremtidige hendelser. Politimessige tiltak for å forebygge en konkret hendelse er i gråsonen. Tor-Geir Myhrer mener på sin side at dersom formålet er straffeforfølgning, er det snakk om etterforskning (2001: 10).

Ansvarsforholdet er forskjellig avhengig av om det dreier seg om etterforskning eller etterretning. Når politiet etterforsker er påtalemyndigheten og Riksadvokaten øverste myndighet. Annen politimessig virksomhet er underlagt Politidirektoratet og Justis- og Politidepartementet. Videre er politietterforskning hjemlet i straffeprosessloven, mens øvrig politiarbeid styres av politiloven (f.eks. politil § 2 nr. 2 og 3), forvaltningsloven og øvrig spesiallovgivning.²

Metodene jeg redegjør for er slik jeg ser det delvis i gråsonen. Noe av informasjonsutvekslingen vil være rent strategisk, særlig i forhold til Europols registre,

² Passiv observasjon krever ikke hjemmel i lov. Selv om observasjon ikke trenger å innebære en rettslig disposisjon som innebærer inngripen i individets private sfære, rammes også faktiske handlinger med *preg* av inngrep av legalitetsprinsippet (NOU 1997:15 pkt. 4.1.4).

mens ettersøking med pågripelsesformål i Schengen Informasjonssystem helt klart er taktisk etterforskning. Observasjon kan både skje på bakgrunn av en konkret forbrytelse, eller som generell spaning i et kriminelt miljø. På bakgrunn av dette kommer jeg i oppgaven til å bruke begrepet *etterforskning* i en vid betydning, slik at begrepet både innbefatter etterforskning og etterretning.

1.3 Rettskildebruk og metode

Jeg har anvendt vanlig norsk rettskildelære for å undersøke gjeldende rett for min problemstilling. Da oppgavens tema også reiser folkerettslige problemstillinger, vil noen rettskilder og -metoder være noe annerledes. Utgangspunktet er de to folkerettslige traktatene Schengenkonvensjonen og Europolkonvensjonen. Schengenregelverket består av alle rettslige dokumenter som definert i Schengenprotokollen fra Amsterdamtraktaten (Schengenavtalen fra 1985, Schengenkonvensjonen fra 1990, samt tilhørende protokoller, avgjørelser og deklarasjoner fra Eksekutivkomiteen) (Karanja 2006: 26).

Schengenkonvensjonen og Europolkonvensjonen er regulert gjennom EU-samarbeidet. Da Norge er ikke EU-medlem, finnes spesielle samarbeids- eller tilknytningsavtaler på konvensjonsområdene, som også er bindende regelverk for Norge.³ Tilknytningsavtalen til Europol har tre vedlegg, inneholdende bl.a. kriminalitetsdefinisjoner, kompetansefordeling og regulering av sambandsmennenes rettigheter og plikter. Europolkonvensjonen er naturligvis primærkilde i Europolregelverket.

For Norge som samarbeidsland skapes en internasjonal rettsforpliktelse som gjør at vi kan bindes av Rådets avgjørelser på konvensjonsområdet. Norske domstoler har likevel siste ord i fortolkningen, idet vi ikke er fullverdige medlemmer verken av Schengen-, Europol- eller EU-samarbeidet. Det skal nevnes at det presumeres likere og likere tolkning. Fra politisk hold er det ytret ønske om ”tetttest mulig samarbeid med EU og EU-landene på dette feltet [justis- og politisamarbeid]” (St.prp.nr.98 (2000-01)).

³ Begrensningen i straffeprosessloven og politiloven innebærer at konvensjonene har forrang fremfor de norske lovene. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK, norsk lov ved menneskerettsloven i 1999) er relevant bl.a. ved art. 8 som begrenser inngripen i individets privatsfære.

Selv om utgangspunktet er to internasjonale traktater, er fokus på norsk anvendelse og norske forhold. Tilknytningen til Schengensamarbeidet førte til flere endringer i norsk lov. Disse vil være sentrale i den videre framstillingen. Da Norge ble tilsluttet Europolsamarbeidet ble lovendring ikke ansett nødvendig.⁴ Her brukes først og fremst norske forarbeid til tilknytningsavtalen for tolkningen. Naturlig språklig forståelse av ordlyden anvendes i sammenheng med forarbeidene som rettskildefaktor der lov- eller konvensjonstekst ikke gir åpenbare svar, eller når jeg forsøker å finne ut *hvorfor* regelen er utarbeidet slik den er (Eckhoff 2001).⁵

Av relevante lovendringer ved tilknytning til Schengensamarbeidet nevnes politiloven § 20a. Her reguleres adgang til grenseoverskridende forfølgelse og observasjon ved utenlandske polititjenestemenn. Videre ble en ny lov tilføyd for regulering av behandlingen av opplysninger innenfor Schengen Informasjonssystem (SIS): sisloven. Schengenkonvensjonen ble videreutviklet etter forordning fra Rådet og Parlamentet, noe som førte til endring i sisloven (EF nr.1160/2005, I: Ot.prp.nr.48 (2005-06)). Mer generelt vil sisloven, politiloven og straffeprosessloven være sentrale i den følgende drøftingen. Andre lovendringer som ikke anses som særlig aktuelle i denne sammenheng, kommenteres ikke.

Det er lite rettspraksis eller øvrig praksis på området. Noe av grunnen til dette kan være at de to nevnte samarbeidene er relativt nye. I tillegg vil jeg bemerke at etter min erfaring er mye av kildematerialet, f.eks. politiets brukerinstruks for Schengensamarbeid og oppdaterte konvensjonsbestemmelser, vanskelig tilgjengelig. EU har omfattende og detaljerte nettsider med mye relevant informasjon. Det samme kan ikke sies for Norges internasjonale politimessige samarbeid. Jeg har anvendt EUs og Europols nettsider som kilder til oppgaven, men med mer vekt på de norske forarbeidene.

⁴ Men Stortingets samtykke ble vurdert nødvendig, jf. Grunnloven § 26 (2) (St.prp.nr.98(2000-01)).

⁵ Wienkonvensjonen om traktattolkning art. 32 bestemmer også at forberedende arbeid er en viktig tolkningskilde dersom offentlige og informative. Jeg bruker nasjonale og EU-rettslige rettskildetolkningsregler, da de er spesifikke for rettsområdet.

Jeg har vært nødt til å begrense oppgaven til lovgivning og praksis på nasjonalt nivå og EU-nivå. En undersøkelse med andre rammer kunne sammenlignet f.eks. andre Schengenlands nasjonale lovgivning. Utover plasshensyn er mine kvalifikasjoner i forhold til lovgivning og praksis i andre land for dårlige til dette. En lignende begrensning gjelder i forhold til anvendt litteratur. Oppgavens kildemateriale er på engelsk eller skandinaviske språk. I den sammenheng vil jeg nevne at det kan være tolkningsproblemer knyttet til at konvensjonene har flere originalspråk. Et eksempel på dette nevnes i kapittel 6 om observasjon. Jeg har ikke prioritert å gå nærmere inn på disse problemstillingene, idet dette ikke syntes særlig relevant for oppgavens tema.

Oppgaven inneholder en historisk framstilling av det europeiske samarbeidets utvikling. I denne delen brukes ikke juridisk metode. En slik gjennomgang er nødvendig for å sette utviklingen i sin rette sammenheng.

2 Europeisk samarbeid etter 1950

Norge er ikke medlem av EU, men av EØS. EØS-avtalen hjemler ikke strafferettslige spørsmål. Norge er dermed som utgangspunkt ikke berørt av politisamarbeid i EU. Norge har likevel samarbeidet med Unionen på flere måter på det strafferettslige og politimessige område. Jeg vil i det følgende starte med å redegjøre for den historiske utviklingen av dette samarbeidet. De to formene for politisamarbeid som er aktuelle innad i EU er Schengensamarbeidet og Europolsamarbeidet, derunder TREVI. For å forstå dette samarbeidet er det deretter nødvendig med en fremstilling av grunntrekkene i EUs oppbygning i dag. Jeg vil også redegjøre for EFTA og EØS for å vise Norges rolle i utviklingen.

2.1 EU blir til

Det var flere grunner til opprettelsen av formelle samarbeid i Europa på midten av forrige århundre. Det hadde nylig vært storkrig i verden, og det var behov for å sikre fred og økonomisk fremgang. I 1949 ble Europarådet dannet for å skape et felleseuropeisk forum for samarbeid, der bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) ble vedtatt året etter. Handelsavtaler ville skape gode kontakter på tvers av grenser, samtidig som et tettere felles vesteuropeisk samarbeid kunne utestenge ”kommunistfaren” fra øst. Dette var del av tankene bak å skape et handelsfelleskap og økonomisk fellesskap. Et av virkemidlene i handelsfelleskapet var å fjerne import- og eksportavgifter mellom medlemsstatene⁶, samt ha overnasjonal felles ledelse og en domstol til å avgjøre tvister mellom aktørene. Dette var utgangspunktet for det som skulle bli EF, senere EU.

⁶ Medlemsstatene var opprinnelig Frankrike, Tyskland, Italia og BeNeLux-landene. I 1973 ble Storbritannia, Danmark og Irland medlemmer. Ytterligere utvidelse på 1980-tallet med Hellas, Spania og Portugal, senere Østerrike, Sverige, Finland. Siste forøkelse var 10 medlemsland i 2004, til sammen i dag 25 EU-medlemmer.

2.1.1 De første årene

De tre primærkildene⁷ i EF var ved opprettelsen *Traktaten om det europeiske kull- og stålfellesskap* (EKSF: i kraft fra 1952), *Traktaten om det europeiske energifellesskap* (Euratom) og *Traktaten om det europeiske økonomiske fellesskap* (EF-traktaten/Romatraktaten, heretter TEF), (begge i kraft fra 1958) (Sejersted m.fl. 2004: 26; Hennum in prep: 2). Der handelsfellesskapsavtalene (EKSF og Euratom) dreide seg om spesifikke områder, var rammene om Det økonomiske fellesskapet mer omfattende. Målsettingen var generelle lettelse for intern handel, felles eksterne avgifter, samt etter hvert et åpent indre marked (Sarastuen og Ystad 2005: 21 flg.). Mens Euratom og EKSF-traktatene kun regulerte de spesifikke handelsområdene, var EF-traktaten en bredere rammeavtale for det økonomiske samarbeidet. TEF inneholder regelverket angående hele fellesskapets institusjonelle oppbygning og kompetanse. Institusjonene EFD (fellesskapsdomstolen) og Europaparlamentet fungerte i forhold til alle de tre traktatområdene. EKSF og TEF er fortsatt primærkilder⁸ i EF-retten.

2.1.2 Enhetsakten

I løpet av 80-tallet endret den økonomiske utfordringen for Fellesskapet seg, blant annet fordi de 12 medlemslandene hadde svært ulik økonomi (Sarastuen og Ystad 2005: 24 flg.). En handlingsplan (hvitbok⁹) ble vedtatt i 1985 for å forberede det felles indre økonomiske marked (Sejersted m.fl. 2004: 27). Samtidig begynte arbeidet med den såkalte *Enhetsakten* (Single European Act), som trådte i kraft i 1987. Enhetsakten medførte tettere samarbeid mellom medlemslandene, og større krav til harmonisering av landenes lover samt

⁷ Etter 50 år, 23.07.02, sluttet EKSF-traktaten å eksistere, jf. art 97.

⁸ Rettskildelære i forhold til EU-rettsregler har en hierarkisk oppstilling som i noen grad ligner den norske (Hennum in prep.). Først og fremst er *primærlovgivningen* rettskilde; traktatgrunnlagene. Deretter bindende og ikke-bindende *sekundærlovgivning*. Førstnevnte er forordninger, direktiver og lignende rettsakter vedtatt av institusjonene i EU. Ikke-bindende er EF-domstolspraksis og praksis generelt, nasjonal rett i medlemsstatene, folkerettslige regler samt alminnelige rettsgrunnsetninger. EU har sluttet seg til FNs Menneskerettighetserklæring, som også har innflytelse på tolkningen. Jeg går ikke nærmere inn på tolkningsprosedyrer eller lignende innen EU/EF-området p.g.a. Norges ikke-medlemskap. Vi har på den ene siden liten innflytelse på samarbeidsforholdene, på den andre side stort sett heller ingen plikt til å godta reguleringer slik de bestemmes innen samarbeidet.

⁹ Hvitbøker framsettes av Kommisjonen, og er et høringsdokument med lovforslag eller langsiktige politiske retningslinjer på ulike områder av Unionen. (Hennum in prep: 24).

gjennomføring av nye fellesskapslover. Den medførte også endringer i beslutningsprosessene i EF; kvalifisert flertall i stedet for enstemmighet var nå tilstrekkelig i mange tilfeller for gjennomslag på fellesskapsområdet. Tidligere var disse prosessene tungroddede, og dette fikk noe av skylden for at flyten på det felles økonomiske markedet hadde vært dårlig.

2.1.3 Maastrichttraktaten

I 1992 ble *Traktaten om Den europeiske union* (Maastrichttraktaten; TEU) undertegnet for å realisere intensjonene som ble uttrykt i hvitboken fra 1985. Traktaten trådte i kraft 26.03.1995. I TEU art. 8 ble grunnlaget for Unionen endret fra EF-traktaten til Unionstraktaten. Det var ikke lenger bare et økonomisk fellesskap, men en sterkere økonomisk og politisk union. TEU inneholder ikke reglene om det økonomiske fellesskapet, det er kun *endringene* i EF-traktaten som er nevnt i TEU.¹⁰

TEU introduserte i tillegg trepillars eller -søylesystemet. Den første søylen er det økonomiske fellesskapet (EF). Nummer to inneholder felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, mens nummer tre består av felles justis- og innenriksaffærer. Inndelingen går blant annet ut på styringen av samarbeidsområdene. I første søyle er samarbeidet overnasjonalt (supranasjonalt). Dermed vedtas lovgivning på området i mange tilfeller med kvalifisert flertall. Selv om en medlemsstat er imot et lovforslag, forpliktes den av flertallet. Videre har lovgivningen på det fellesskapsrettslige område direkte virkning, og er dermed umiddelbart bindende i medlemslandene (Hennum in prep: 13). I andre og tredje søyle er samarbeidet i utgangspunktet mellomstatlig (folkerettslig). Det vil si at lovgivning vedtas med enstemmighet, og statene bindes ikke ufrivillig. EF-retten regulerer som utgangspunkt kun den første søylen, idet dette er *fellesskapsretten*, mens det øvrige kan kalles *unionsrett*.

¹⁰ For de tre originale traktatene er endringene henholdsvis i TEU artiklene 8, 9 og 10 (Hennum in prep: 8-9).

2.1.4 Amsterdamtraktaten

Ved Amsterdamtraktaten (AT, i kraft mai 1999) ble EUs tresøylesystem endret. Schengensamarbeidet var opprinnelig utenfor EUs rettslige system, men ble da inkorporert i Unionstraktaten. Bakgrunnen var både at målet om fri flyt var likt for de to institusjonene Schengen og EU, samtidig som de hadde flere rettslige, funksjonelle og institusjonelle koplinger mellom seg. I Amsterdamtraktaten ble det fokusert på økt justispolitisk samarbeid, og det ble formulert et mål for EU om å bidra til "...å bevare og utvikle et EU som et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet, der fri bevegelighet for personer garanteres samtidig som egnede tiltak iverksettes for kontroll av ytre grenser, asyl- og innvandringspolitikk og forebygging og bekjempelse av kriminalitet" (AT art 29; Hennum in prep: 7). Samtidig ble det sett som nødvendig å gjøre samarbeidet på Schengenområdet mer transparent og demokratisk, idet det var få og svake kontrollmekanismer i Schengensamarbeidet (Bruggeman 1997: 149-50; Karanja 2006: 44). Ved implementeringen i TEU ble Schengendeltakelse obligatorisk for alle EU-medlemmer. Samtidig ble det stilt flere krav til det enkelte land for å få delta, for eksempel til sikkerhetsforanstaltninger på grenseoverganger og flyplasser mot Schengens ytre grenser.

2.2 EUs oppbygging

Hittil har fremstillingen vært kronologisk. Jeg vil i det følgende kort redegjøre for hovedtrekk i den institusjonelle oppbyggingen av unionen i dag.

2.2.1 EF-domstolen (Domstolen)

EU-rett kan pådømmes både i nasjonal rett og i Domstolen. Det eksisterer imidlertid et subsidiaritetsprinsipp (TEU art. 2) som går ut på at EU-instansene ikke skal blandes inn i saker som best kan løses nasjonalt (Sejersted m.fl. 2004: 66). For å få Unionen (og før Fellesskapet) til å fungere harmonisk, har det likevel helt siden begynnelsen vært sett som nødvendig å ha en sentral hoveddomstol.

Domstolen har begrenset kompetanse, jf. TEU art. 46. På EF-rettens område (første søyle etter TEU) har Domstolen¹¹ bred kompetanse til bl.a. avgjørelse av prejudisielle spørsmål fra nasjonale domstoler, traktatbruddssøksmål og annulleringssøksmål. Den kan avgi preliminære avgjørelser, tolkningsavgjørelser og implementasjonsavgjørelser (Hennum in prep: 18-19). Først og fremst har avgjørelsene preg av fastsettelsesdommer, idet den vurderer og bestemmer om fellesskapsretten er brutt. I sjeldne tilfeller gis sanksjon i form av bot (Sejersted m.fl. 2004: 133).

Ved Amsterdamtraktatens ikrafttredelse i 1999 fikk Domstolen begrenset jurisdiksjon også på tredje søyle-områder (politimessige og strafferettslige tema, mer om dette under) (jf TEU art. 35).¹² I forhold til prejudisielle avgjørelser om gyldighet eller fortolkning av en rammeavgjørelse, eller andre innklagede avgjørelser, er jurisdiksjonen fakultativ på den måte at den er avhengig av en individuell erklæring fra medlemsstaten for å være gyldig. Per i dag har for eksempel ikke Danmark eller Storbritannia avgitt slik erklæring (Karanja 2006: 61). Domstolen har også kompetanse til å prøve lovligheten av rammeavgjørelser og andre avgjørelser når Kommisjonen eller et medlemsland har innklaget en slik beslutning. Domstolen har derimot *ikke* kompetanse i forhold til enkeltsaker som politiet eller lignende utfører, hvordan ”maintenance and enforcement of law and order” går for seg, eller å vurdere gyldigheten eller proporsjonaliteten av for eksempel politiaksjoner (Hennum in prep: 20; Karanja 2006: 61). Dette kan tolkes som utslag av en suverenitetstankegang; politiets myndighet og kontroll av politiet er tradisjonelt tett forbundet med suverenitet, og nettopp på tredje søyle-områder er denne suvereniteten *ikke* oppgitt.

Det er to tilknyttede domstoler, Retten i første instans og Retten for EU-personalsaker. Jeg går ikke nærmere inn på disse.¹³

¹¹ Det er vanlig å kalle domstolen ”EF-domstolen” fordi den i utgangspunktet kun har jurisdiksjon på EF-rettens område (EU-samarbeidets første søyle).

¹² Frem til da hadde Domstolen kun jurisdiksjon i forhold til fellesskapsrett.

¹³ Se Sejersted m.fl. 2004: 136 flg.

2.2.2 Parlamentet

Parlamentet har grovt skissert tre hovedoppgaver. For det første en budsjettmyndighet delt med Rådet for den Europeiske Union (Rådet). Der nest fungerer Parlamentet som kontrollorgan i forhold til de andre EU-organene; disse har rapporteringsplikt til Parlamentet om sine aktiviteter. I tillegg ansetter Parlamentet EU-ombudsmannen, som igjen rapporterer tilbake om det han finner av feil begått av institusjonene i EU. Til slutt deltar Parlamentet i lovgivningsprosessen, enten ved konsultativ rolle til Rådet (fellesskapsretten) eller som medansvarlig med Rådet (øvrige områder).

2.2.3 Rådet

Rådet for den Europeiske Union/Ministerrådet består av ministerrepresentanter for medlemslandene (hvilken minister avhenger av hvilket fagfelt som behandles på møtene), og må ikke forveksles med Europarådet (se ovenfor) eller Det europeiske råd.¹⁴ Rådets hovedoppgaver er vedtagelse av lover (eks TEF art. 93), samordning av økonomisk politikk (TEF art. 202), avtaleinngåelse med tredjeland og internasjonale organisasjoner (TEF art. 300 og TEU art. 24), utforming av felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, samt koordinering av samarbeidet på strafferettslig område mht. domstoler og politisamarbeid (TEU del IV).

2.2.4 Kommisjonen

Kommisjonens oppgaver er å iverksette de beslutninger som er vedtatt av Parlamentet og Rådet (TEF art. 211-219). Den skal også påse at medlemsstatene overholder forpliktelsene i traktaten. Kommisjonen har innklagingsrett til Domstolen (TEF art. 228). Mens det i de øvrige organer er akseptabelt for medlemmene å forsøke å fremme egne saker og interesser, skal Kommisjonen være uavhengig av medlemslandene, og kun til bruk for å fremme EUs interesser. I så måte kan f.eks. Kommisjonen fremforhandle internasjonale avtaler på vegne av Rådet. Videre har Kommisjonen initiativrett til lovforslag (Hennum in prep: 16-17).

¹⁴ Det europeiske Råd er på et annet nivå. DeR er et toppmøte, og består av medlemsstatenes utenriks- og statsministere som møtes minst to ganger i året for å diskutere politiske retningslinjer (TEU art. 2).

2.3 Norges forhold til EU

Norge har søkt medlemskap i EU fire ganger siden opprettelsen av EF. De to førstnevnte (1962 og 1967) ble avvist ved veto fra Frankrike. De to følgende (1972 og 1994) ble avvist av det norske folk etter rådgivende folkeavstemninger.

Det er likevel flere tette bånd mellom Norge og EU. Sammen med noen andre ikke-medlemmer, er Norge del av EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Det eksisterer også andre økonomiske og politiske samarbeid, for eksempel på det strafferettslige og politimessige plan. Eksempler er Schengensamarbeidet og Europolsamarbeidet som jeg kommer tilbake til, samt for eksempel avtale om tilknytning til Dublinkonvensjonen om behandling av asylsøknader.¹⁵ Jeg vil i det følgende først redegjøre for utviklingen av EFTA og EØS.

2.3.1 EFTA og EØS

Parallelt med utviklingen av EF/EU virket frihandelsorganisasjonen EFTA (Det europeiske frihandelsforbund), fra 1960. EFTA-konvensjonen regulerer frihandel mellom medlemsstatene, og er organisasjonens rettslige grunnlag. Medlemmene i EFTA-samarbeidet ønsket ikke et like tett helhetlig samarbeid som i EF, men EF og EFTA kunne i noen grad sees som konkurrenter. Det fantes frihandelsavtaler mellom de to organisasjonene. Idet EUs indre marked ble planlagt fra hvitboken i 1985, ble det samtidig forhandlet om en avtale med EFTA om et felles økonomisk marked. Den utformede avtalen var EØS-avtalen (avtale om Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde mellom EF og tre av de fire EFTA-landene), som ble signert i 1992, og trådte i kraft i 1994. For noen av EFTA-landene var EØS et midlertidig stopp på vei mot fullverdig EU-medlemskap, og i dag er det kun Norge, Island og Liechtenstein som er EØS-medlemmer, men ikke EU-medlemmer.

¹⁵ Dublinkonvensjonen bestemmer bl.a. at en asylsøker kun kan søke asyl i ett land som er deltaker i Dublinsamarbeidet (stort sett sammenfallende med Schengenlandene). Har f.eks. en person fått avslag i Tyskland, kan han ikke søke på nytt i Norge. Til hjelp i Dublinsamarbeidet er dannet et søkbart fingeravtrykkregister, Eurodac, hvor alle asylsøkere over 14 år registreres.

Det er ingen regler i EØS-avtalen eller EFTA om strafferettslige eller politimessige spørsmål. Jeg kommer ikke til å redegjøre nærmere for EFTA-reglene eller øvrige samarbeid.

Så langt har jeg behandlet de tre mest relevante traktatene i utviklingen av EF og EU (EF-, Maastricht- og Amsterdamtraktaten), og jeg har klargjort de viktigste institusjonene i Fellesskapet og Unionen. I tillegg har jeg presentert Norges forhold til EU, herunder utviklingen av EFTA og EØS. I det følgende fokuserer jeg på de strafferettslige og politimessige aspektene av samarbeidene. Jeg vil først redegjøre for den historiske utviklingen av Schengensamarbeidet, før jeg tar for meg politisamarbeidet innen Schengen og Europolsamarbeidet.

3 Schengensamarbeidet

Målsettingen i EF-traktaten om å fjerne tollbarrierer og lignende handelshindringer mellom medlemsstatene ble i stor grad nådd i løpet av de første 20 årene av samarbeidet (Sarastuen og Ystad 2004). Målet om fri bevegelighet av personer for bedre flyt av arbeidskraft mellom medlemsstatene var imidlertid ikke oppnådd. På bakgrunn av dette startet fem av EFs medlemsland arbeidet med Schengensamarbeidet. De første medlemsstatene (Frankrike, Tyskland og BeNeLux-landene) hadde generelt god erfaring med grenseoverskridende samarbeid i ulik grad.¹⁶ Schengensamarbeidet ble innledet ved signering av Schengenavtalen i 1985, med hovedformål å gradvis oppheve grensekontrollen mellom medlemslandene. Den 19.06.1990 undertegnet de fem statene Schengenkonvensjonen for gjennomføring av Schengenavtalen av 1985 (SK). Ikke før i 1995 trådte SK i kraft for de opprinnelige medlemslandene, samt Portugal og Spania, og snart etter Italia, Østerrike og Hellas. Som nevnt over ble Schengensamarbeidet inkorporert i Unionstraktaten (TEU) i 1997 ved Amsterdamtraktaten, og er nå gjeldende for alle EU-land, samt flere samarbeidsland (bl.a. Norge).

3.1 Hva er Schengensamarbeidet?

Formålet med Schengensamarbeidet fra begynnelsen i 1985 og videre inn i EU-samarbeidet har vært det samme, nemlig å gjennomføre prinsippet om fri bevegelighet for personer over de indre grenser i Schengenområdet.¹⁷ For å oppnå dette skal indre grensekontroll avskaffes (Karanja 2006: 50 flg.). Grensene er åpne både for borgere av EU-land og tredjelandborgere (SK art. 1).¹⁸ Schengenkonvensjonen art. 2 nr. 1 åpner for midlertidig personkontroll dersom nasjonal sikkerhet eller offentlig orden krever det. I hovedsak

¹⁶ På det strafferettslige område f.eks. BeNeLux Extradition treaty fra 1962 (Joubert og Bevers 1996: 127).

¹⁷ De øvrige friheter er regulert i EØS-avtalen, TEF og tollunionen. (Hennum in prep: 71.)

¹⁸ Det er imidlertid krav om at tredjelandborgere må kunne sannsynliggjøre og/eller dokumentere formålet med oppholdet i landet de skal inn i, samt tilstrekkelige midler til opphold og reise (SK art. 5 (1) og (2)). Dersom disse kravene er oppfylte, *kan* tredjelandborgerne få innreise. Dersom ikke oppfylte, *må* de nektes (Karanja 2006: 54).

brukes kontrollen ved terrortrusler, internasjonale sportsarrangementet eller ulike toppmøter (Gade m.fl. 2005: 73).

Idet grensene åpnes for fri flyt av mennesker, skapes nye muligheter for grenseoverskridende kriminalitet. Schengensamarbeidet inneholder derfor flere kompensatoriske virkemidler (SK art. 1 og 2). Internasjonal kriminalitet og ulovlig innvandring og transitt skal motvirkes ved styrket innsats hos bl.a. ulike politimyndigheter¹⁹. Regler er utarbeidet for styrket kontroll av Schengenområdet ytre grenser, samtidig som det åpnes for flere typer politisamarbeid på tvers av de indre grenser i området.

Karanja (2000: 216) peker på at de fleste artiklene i SK *ikke* dreier seg om fri bevegelighet, men har hovedfokus nettopp på sikkerhetsmessige kompensasjonstiltak til den frie bevegeligheten. Han begrunner dette med at de som fremforhandlet avtalen nesten utelukkende var personer som hadde interesse av å beskytte intern sikkerhet i medlemsstatene fordi de representerte nettopp sikkerhet, lov og orden (f.eks. overordnede polititjenestemenn²⁰, justispolitikere, og lignende). Videre var forhandlingene om konvensjonen hemmelige, og verken internasjonale organisasjoner, EU-kommisjonen eller lignende organisasjoner hadde innspillsrett eller observatørstatus.

Schengenavtalen var i utgangspunktet multilateral og mellomstatlig, uten noen av EUs overnasjonale trekk. Etter den nevnte integrasjonen i EU-regelverket er kun de deler av regelverket som omhandler politisamarbeid og strafferettslig samarbeid som er mellomstatlig regulert i tredje søyle (TEU avdeling VI) (Mathisen 2003: 279).

Når jeg i det følgende bruker uttrykket 'Schengenområdet' inkluderer jeg medlemsstatene i EU, samt stater som har inngått samarbeidsavtale vedrørende Schengensamarbeidet. Enkelte stater har reservasjoner i forhold til samarbeidet (f.eks. Storbritannia i forhold SIS), men da reservasjonene ikke har særlig betydning for oppgavens tema, kommenteres ikke disse nærmere.

¹⁹ 'Politimyndighet' brukes i Ot.prp.nr.56 (1998-99) som betegnelse på den samlede myndighet som har hjemmel til inngrep i borgernes rettssfære, om nødvendig med makt (pkt. 8.4.4).

²⁰ Jeg kommer av praktiske grunner konsekvent til å bruke hankjønnsform i framstillingen.

3.2 Norge og Schengen

Danmark hadde på 1990-tallet vært EU-medlem i flere år. Siden 1954 hadde Danmark og de nordiske land hatt avtaler om passfrihet og mindre kontroll på innbyrdes grenser. Dersom et nytt grensefellesskap skulle inngås med de øvrige EU-land, ville den ytre Schengengrense gå mot de øvrige nordiske land, og disse ville bli utestengte tredjeland (ikke-medlemsland) fra Schengenområdet. De nordiske land forhandlet derfor frem en samarbeidsavtale 1. mai 1996. Desember samme år ble Danmark, Finland og Sverige fullverdige medlemmer av Schengensamarbeidet, idet de to sistnevnte på samme tid hadde blitt EU-medlemmer.

I 1997, etter Amsterdamtraktaten, måtte samarbeidsavtalen Norge og Island hadde med Schengenlandene erstattes av en tilknytningsavtale²¹, da kun EU-medlemmer kunne tiltre Schengensamarbeidet. I 1996-samarbeidsavtalen hadde Norge og Island fremforhandlet at også de som ikke-EU-medlemmer skulle ha en viss innflytelsesmulighet i beslutningsprosessene i Schengensamarbeidet. Ved inkorporeringen i EU ble det klart at det var uakseptabelt å la andre enn EU-medlemmer ha medbestemmelsesrett på unionsområder (Hennum in prep: 69). Det ble i stedet hjemlet i samarbeidsavtalen art. 1 at alle deler av Schengenregelverket som kommer til anvendelse for Norge skal anvendes og gjennomføres spesielt. Et fellesorgan ble opprettet (Mixed Committee) bestående av representanter fra Island og Norges regjeringer, samt medlemmene i Rådet og Kommisjonen. Organet sørger for at alle nødvendige saker tas "behørig opp" (art. 4). Det er Rådet som fatter vedtak på Schengenrelevante områder, etter drøfting i fellesorganet (artiklene 2 og 8 i samarbeidsavtalen). Norge og Island forespørres *etter* vedtaket er fattet om de godtar rettsakten. Norge deltar dermed i alle prosessene *bortsett fra* selve beslutningsprosessen. Det er ingen forpliktelse eller sanksjon dersom Norge ikke godtar

²¹ Avtale inngått mellom Rådet for den Europeiske Union og Kongeriket Norge og Republikken Island om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket 18.05.1999. I det følgende kaller jeg sistnevnte "samarbeidsavtalen", da "tilknytning" høres ut som om det er et rent ensidig samarbeid. I forhold til f.eks. politisamarbeidet er det ikke rent ensidig.

rettsakten, men det kan tenkes ubehagelige politiske konsekvenser, f.eks. EUs oppsigelse av samarbeidsavtalen.²²

Den 25.03.01 trådte Schengensamarbeidet for hele Norden i kraft, både for EU-medlemmer og samarbeidspartnere.²³ Ved dette ble Schengens yttergrense for Norge den norske sjøgrensen, grensen mot Russland, og flytrafikk og havner (med unntak av trafikk til og fra Schengenland) (Ot.prp.nr.56 (1998-99)).

Under forberedelsene til Norges tilknytning til Schengensamarbeidet, herunder Schengen Informasjonssystem (SIS), uttrykte Regjeringen at det ikke var noen lovskonflikt ved tilknytningen (St.prp.nr.42 (1997-97)). Likevel ble driften, innholdet og opprettelsen regulert i egen lov (sisloven), både fordi Stortinget skulle ta stilling til problemstillingene i forhold til personvern i SIS, og fordi regelverket skulle samles på ett sted.²⁴

Jeg har i dette kapittelet forsøkt å fremstille utviklingen av Schengensamarbeidet og Norges rolle i fortid og nåtid. Schengensamarbeidet er på mange måter en god målestokk på stadig tettere europeisk samarbeid generelt. I det følgende går jeg nærmere inn på det europeiske *politisamarbeidet*.

²² I avtalen er det regulert at Norge skal delta i den videre utviklingen av de områder som bygger videre på Schengenregelverket. Når Norge ikke har noen posisjon i beslutningsprosessen, kan man spørre seg hvor reell muligheten til å delta i utviklingen er.

²³ SIS allerede fra januar 2001.

²⁴ Det er omfattende personvernregler og -problematikk knyttet til området. Personvern reguleres i SK i del IV kapittel 3 og i EUs personverndirektiv OJ 1995/L 281/31. I norsk rett finnes reglene i politimessig sammenheng i straffeprosessloven § 61c (1) nr. 2 og 5, strafferegistreringsloven § 7 (2), politiloven § 24 (4), påtaleinstruksen § 6-4 (4), overvåkingsinstruksen § 7 (1), forvaltningsloven §§ 13 flg., sisloven § 21 flg. og EMK. Dette faller utenfor hovedfokus i oppgaven, og jeg behandler ikke personvernreglene spesielt. Se for eksempel Mathiesen (2000) og Karanja (2006).

4 Politisamarbeidet i EU

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for utviklingen av politisamarbeidet i EU gjennom Schengensamarbeidet og Europolsamarbeidet. Dette for å gi leseren grunnlaget for de følgende kapitler hvor jeg behandler de enkelte politisamarbeidsformene grundigere. I kapitlene deretter gjennomgår jeg i detalj de tre typene grenseoverskridende etterforskning; informasjonsutveksling, observasjon og forfølgelse.

4.1 TREVI

De fleste EF-landene var (og er) medlemmer av politiorganisasjonen Interpol. Det kan tenkes flere grunner til at EF-landene på 1970-tallet likevel begynte å ønske et eget politisamarbeid. Et poeng kan være at Interpol er verdensomspennende, og dermed tungrodd og med flere interesser å ta hensyn til. Interpol har heller ikke hjemmel til å gripe inn i religiøst, rasemessig eller politisk relaterte forbrytelser, bortsett fra terrrorsaker (art. 3 Interpol). Et annet poeng er at EF/EU-samarbeidene hadde som insentiv at politisamarbeidets målsetning var å styrke og/eller beskytte det indre markedet.

I 1975 ble det såkalte TREVI-samarbeidet²⁵ innledet mellom medlemsstatene i EF. I utgangspunktet var dette et politisk diskusjonsforum for løsning av terroraksjonene på 70-tallet i vesteuropeiske land (Benyon m.fl. 1994). Samarbeidet foregikk først på ministernivå, uten samlede institusjoner (Ahnfelt og From 1996: 19 flg.). Samarbeidet var rent mellomstatlig og atskilt fra institusjonene i EF. Det var således for eksempel ikke observatørstatus for Kommisjonen på TREVI-møtene, og begrenset innsyn for Parlamentet. Forumet har i løpet av ulike stadier spilt en viktig rolle i utviklingen av politiske holdninger og forpliktelsesvilje innen politisamarbeid i Europa.²⁶

²⁵ ”Terrorisme, radikalisme, ekstremisme og ’violence international’” (Gade m.fl. 2005: 121).

²⁶ F.eks. Parisdeklarasjonen 15.12.1989, uttalte ønske om å styrke samarbeid på rettsåndhevelses- og sikkerhetsområdet, samt hvilke kriminalitetsfelt man skulle fokusere på (narkotika, terrorisme og organisert kriminalitet). Midler skulle blant annet være forbedringer i grenseoverskridende etterforskningsmuligheter og økt samarbeid med ikke-EU-medlemmer (Benyon m.fl. 1994: 157).

I løpet av virksomhetsårene ble fire hovedarbeidsgrupper opprettet i TREVI-regi: (1) terror, (2) politifag, -teknikk og -utdanning, (3) internasjonal kriminalitet i videre forstand, og til sist (4) TREVI 1992, som behandlet et videre sikkerhetspolitisk program i sammenheng med nedbyggingen av indre grenser planlagt ved Enhetsakten. I tillegg ble en ad hoc-arbeidsgruppe opprettet for utviklingen av Europol i 1991. Denne gruppen bygget delvis på arbeidet fra TREVI 3 vedrørende samarbeid mot internasjonal kriminalitet, og planlagt opprettelse av nasjonale narkotikaetterforskningsenheter for grenseoverskridende samarbeid. Europol-gruppen og ideene fra TREVI 3 ble slått sammen (Benyon m.fl. 1994: 154 flg.).

TREVI var det sentrale politisamarbeidsforum i EU fram til Unionstraktaten (Ahnfelt og From 1996: 61). Fra 1991 fikk TEU en ny del VI, samt inkorporert Deklarasjonen om politisamarbeid. Politisamarbeid skal være "a matter of common interest" sammen med "the organisation of a union-wide system for exchanging information within a European Police Office (Europol)" (TEU art. K.1 (9)). Art. 29 (2) bestemmer at sikkerhet, frihet og rettferdighet skal garanteres på Unionens område, bl.a. ved et nærere politisamarbeid, direkte og gjennom Europol. Slik sett tydeliggjøres at Schengensamarbeidet er direkte samarbeid mellom medlemsstatenes politi (bl.a.), mens Europol er et mer sentralisert samarbeid.

TREVI ble inkorporert i TEU, og mistet med det en selvstendig funksjon. Politisamarbeidet gikk over til Europol.

4.2 Europol

Det første stadiet av Europol kan sies å være den europeiske narkotikaenhet, EDU (European Drugs Unit). Arbeidsområdet var begrenset til etterretning i forhold til smugling av ulovlig narkotika og relatert virksomhet som f.eks. hvitvasking av penger, men ikke som en operativ samarbeidsenhet (Benyon m.fl. 1994: 159). Der politisamarbeidet i Schengenregelverket ble opprettet for å kompensere de åpne grensene mellom

medlemslandene, kan Europol ses som det viktigste kompenserende virkemidlet til EUs indre marked (St.meld.nr. 12 (2000-01) s. 179-80).

Europol ble foreslått opprettet på EUs toppmøte i 1991 av den tyske forbundskansler Kohl, som ønsket et overnasjonalt og operativt politiorgan. Opprettelsen skulle skje i to faser, først som en informasjonsutvekslingssentral, deretter med egen utøvende politimyndighet. Europol ble vedtatt en måned etter opprettelsen av EDU. Slik Europol utviklet seg, kan det ses på som et kompromiss mellom EDU og Kohls forslag. Det var bred enighet om at forslaget om operativt politi ikke skulle gjennomføres. Europolkonvensjonen (EK) ble signert i 1995, trådte i kraft i 1998, mens samarbeidet startet offisielt 01.07.1999.

Formålet med Europol er å styrke og effektivisere EU-landenes rettshåndhevelsesmyndigheter og samarbeidet mellom dem når det gjelder visse typer grov internasjonal kriminalitet, f.eks. menneskehandel og narkotikasmugling (EK art. 2). Det er et krav om at en kriminell struktur eller organisasjon er involvert i kriminaliteten, samt at to eller flere medlemsstater på en eller annen måte blir berørt (f.eks. biltyverier der bilene kjøres over grensen til naboland). Til sammenligning kan politisamarbeid innen Schengenregelverket tre i kraft i forhold til stort sett alle typer forbrytelser. Art. 3 bestemmer Europols oppgaver. Hovedoppgavene jf. 1. ledd er å:

- lette informasjonsutveksling mellom medlemsstatene
- innhente, sammenstille og analysere opplysninger og etterretning
- underrette medlemsstatenes kompetente myndigheter øyeblikkelig gjennom de nasjonale enhetene nevnt i art. 4 om opplysninger som angår dem og om enhver sammenheng som konstateres mellom straffbare handlinger
- bistå etterforskning i medlemsstatene ved å videresende alle relevante opplysninger til nasjonale enheter
- forvalte et datasystem for innhentede opplysninger som inneholder data i samsvar med art. 8,10 og 11

Tilleggsoppgavene er regulert i art. 3 nr. 2. Europol skal også bedre effektiviteten hos og samarbeidet mellom medlemmene og fungere som et kunnskaps- og serviceorgan ved å utvikle spesialkunnskap, være rådgivere, og tilby strategisk etterretning. Videre kan organisasjonen forutsatt tid og ressurser bistå med rådgivning og forskning mht. utdanning, organisering og metoder for kriminalitetsbekjempelse og forebygging.

Europol er en sentralisert organisasjon, jf. EK art. 4. Det innebærer at all kontakt med medlemsstatene går gjennom en nasjonal enhet, som i Norge er Kripos (jf. samarbeidsavtalen art. 5 og 7). Oppbygningen av Europol reguleres i EK del V. Europol's organer er Styret, Direktøren, Finansinspektøren og Budsjettkomiteen. Styret består av en representant fra hvert medlemsland, og møtes minst to ganger årlig for å samarbeide om regelutvikling og administrasjon av organisasjonen. Direktøren forestår daglig drift av hovedkvarteret i Haag. Han utnevnes av Rådet, og bistås av visedirektørene, som igjen er ledere for hovedavdelingene i Europol (f.eks. avdeling for alvorlig kriminalitet og avdeling for overvåkning og utvikling av samarbeidet). Det er omtrent 500 øvrige ansatte. Disse er analytikere, kriminaletterretningsekspertene og andre eksperter, tolker og administrativt personale. Hver medlemsstat skal ha utplassert minst én sambandsmann ved Europol (art. 5). Disse representerer utsendelseslandet, og er ikke formelt Europolansatte. Det er også anledning for Europol å utplassere sambandsmenn i medlemsstatene.²⁷ En finansinspektør utnevnes av styret, og har økonomisk kontrollfunksjon (art. 35). Kontrollfunksjon har også Joint Supervisory Body (JSB) over informasjonsbehandlingen i Europol's informasjonssystemer. JSB er et uavhengig organ som består av høyst to medlemmer fra hvert av de nasjonale kontrollorganene (art. 24).²⁸ Andre EU-organ har også oppgaver i Europol. Rådet har f.eks. ansvar for overordnet utvikling og kontroll av organisasjonen.²⁹ Det europeiske råd fastsetter politiske retningslinjer for EUs fremdrift, jf. TEU art. 4 (Wold 2004: 32-33).

²⁷ Europol har ikke i dag sambandsmann i Norge.

²⁸ I tillegg bestemmer art. 23 at medlemsstatene har plikt til å opprette et nasjonalt uavhengig kontrollorgan. For Norges del er dette, som for SIS, Datatilsynet.

²⁹ I slike saker består Rådet av medlemslandenes justisministere. Videre har formannskapet i Rådet rapporteringsplikt til Parlamentet i forhold til Europol's virksomhet (EK art. 34).

I EK artiklene 1 og 46 bestemmes at kun EU-medlemmer kan være medlem av Europol-samarbeidet. Politisamarbeidet er i utgangspunktet dermed regionalt. Art. 42 åpner for bilaterale samarbeidsavtaler med organisasjonen. I motsetning til tilknytningsavtalen Norge har med Schengensamarbeidet, er det i Europol-samarbeidet ingen deltagelse i f.eks. finansiering eller innflytelse på beslutningsprosesser forøvrig. Norge har ikke *beslutningsmyndighet* i noen av samarbeidene. Europol har adgang til avtaleinngåelse med land i hele verden, samt internasjonale organisasjoner (jf. EK art. 26). Det foreligger bl.a. avtaler med Interpol og Den europeiske sentralbanken. Samarbeidsavtalene er enten strategiske (kun utveksling av generell informasjon som f.eks. trusselvurderinger og analyser) eller operative, som også åpner for utveksling av personopplysninger. Alle avtaler Europol har med tredjeland er operative. Med internasjonale organisasjoner er de stort sett strategiske.

Europol skal styre en database (TECS) bestående av et informasjonssystem, arbeidsregistre for analyseformål og et indekssystem for gjenfinning av informasjon (EK art. 6). Jeg kommer tilbake til TECS i kapittelet om informasjonsutveksling.

4.2.1 Norges rolle i Europol

Norge var observerende deltager på møtene i "friends of TREVI" (Benyon m.fl. 1994: 152). Rollen var i følge Ahnfelt og From (1996: 265) svært beskjeden; å motta begrenset informasjon om TREVIs beslutninger. Det var ingen mulighet for Norge til å påvirke utformingen av Europol. Likevel ble Norge i 2001 samarbeidsmedlem i organisasjonen på grunn av "særlige utfordringer som den internasjonale kriminaliteten stiller oss ovenfor" (St.prp.nr.98 (2000-01) s. 5). Et samarbeid kunne også gjøre det enklere å bevare det tette nordiske samarbeidet (Ot.prp.nr.64 (1998-99)). Samarbeidsavtalen ble vedtatt ved kgl.res. 21.12.01, og medførte ikke behov for norsk lovendring. I fortalen til samarbeidsavtalen

fremgår det at Norges tilknytning til EU gjennom Schengensamarbeidet og gjennom nordisk politisamarbeid med EU-land er tatt i betraktning ved avtaleinngåelsen.³⁰

Kriminalitetsområdene samarbeidet skal omfatte er regulert i samarbeidsavtalen art. 3, og stemmer overens med EK art. 2. Samarbeidet vil først og fremst innebære informasjonsutveksling, men kan også foregå på Europols øvrige kompetanseområder, f.eks. strategisk etterretning (art. 4).

4.3 Politisamarbeidet i Schengenregelverket

Schengenkonvensjonen (SK) art. 39 hjemler en generell plikt for medlemsstatenes nasjonale politimyndigheter, så langt de har kompetanse, til å samarbeide om å forebygge og oppklare straffbare handlinger. Plikten strekker seg til all mulig assistanse så langt nasjonal lovgivning tillater. Det er tre hovedtyper politisamarbeid i regelverket; informasjonsutveksling (f.eks. jf. art. 46), observasjon (art. 40), og forfølgelse (art. 41).

Det er ingen politistyrke eller operativ institusjon hjemlet i Schengenregelverket.³¹

Regelverket er en ren samarbeidsavtale mellom statene. Jeg kommer nærmere inn på oppbygningen og organiseringen av politisamarbeidet nedenfor.

Hittil i oppgaven har jeg redegjort generelt for EU og politisamarbeidet. I det følgende går jeg nærmere i detalj i forhold til de konkrete mulighetene for grenseoverskridende etterforskning i Schengenområdet.

³⁰ Norge er også medlem i det strafferettslige samarbeidet *Eurojust*, en organisasjon opprettet ved Rådsbeslutning (2002/799/RIA 28.02.02) som skal lette koordinering mellom medlemsstatenes påtalemyndigheter, i tillegg til med utgangspunkt i Europols etterforskningsanalyser å lette etterforskningen av alvorlig grenseoverskridende kriminalitet og organisert kriminalitet (Mathisen 2003: 282).

³¹ Den sentrale SIS-enheten (C.SIS) har en selvstendig funksjon som teknisk støtte for de ulike nasjonale SIS-enhetene (N.SIS), men dette regnes ikke som en "operativ tjeneste" (Wold 2004: 28). I motsetning har Europolsamarbeidets organ selvstendige etterretningsfunksjoner.

5 Grenseoverskridende etterforskning i form av informasjonsutveksling

Den tradisjonelle formen for politisamarbeid er informasjonsutveksling, antakelig fordi nasjonalstatene i Europa tradisjonelt har vært svært opptatt av statssuvereniteten.

Selvbestemmelse i og kontroll over egen stat kan ses på som selve statsdefinisjonen (Wold 2004: 21; Held 1995). Informasjonsutveksling har mer preg av samarbeid enn av inngripen i statens jurisdiksjon på eget område.

Jeg vil først redegjøre for Schengen Informasjonssystem (SIS) generelt, inkludert oppbyggingen av systemet. Deretter vil jeg gå grundigere inn i de artiklene som er relevante for informasjonsutveksling i etterforskningsøyemed. Som hovedregel behandles ikke strafferettslig samarbeid (jf. avgrensningene over), men i flere sammenhenger er sistnevnte og det politimessige samarbeidet felles regulert eller delvis overlappende. I de tilfeller behandles begge. Deretter vil jeg presentere informasjonsutvekslingssystemet tilknyttet Europol, TECS.

5.1 Schengen Informasjonssystem (SIS)

Schengenkonvensjonen (SK) del IV regulerer Schengen Informasjonssystem (SIS). Art. 92 bestemmer at medlemsstatene skal opprette og drive et felles informasjonssystem.

Informasjonsutvekslingen er en grunnleggende forutsetning for felles yttergrensekontroll og for å opprettholde et effektivt politisamarbeid innen Schengenområdet (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 6.4.2.1). Hovedformålet med SIS er "å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, herunder statens sikkerhet", jf. art. 93, ved å lette felles kontroll av kriminalitet og illegal immigrasjon. Grenseoverskridende politisamarbeid muliggjøres ved politiets tilgang til flere av hverandres registrerte straffesaksopplysninger.

5.1.1 Oppbygging og prosedyrer

Schengen Informasjonssystem består av en nasjonal informasjonsbase (N.SIS) i hvert medlemsland, i tillegg til en sentral informasjonsbase (C.SIS), som inneholder samme opplysninger som alle N.SIS-ene. C.SIS fungerer også som teknisk støttefunksjon. Den skal

overvåke at opplysningene i de ulike nasjonale basene stemmer overens, og at det ikke foreligger feilaktige eller ulovlige opplysninger. C.SIS kan på overnasjonalt nivå sammenlignes med SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) på nasjonalt nivå. SIRENE er den ansvarlige enheten alle medlemmene er forpliktet til å opprette for bruk av N.SIS. På grunn av strenge personvernregler kan lite informasjon registreres av brukerne direkte i SIS, registreringen skal foretas av SIRENE. I Norge er funksjonen lagt til Kripos. Retten til registrering inkluderer en kontroll- og godkjennelsesfunksjon av de nasjonale meldingene i SIS (SK art. 108 og sisloven § 2). Det er hovedsaklig ved politidistriktene eller Utlendingsdirektoratet (UDI) de ulike innmeldingene i SIS besluttet, mens altså ved SIRENE-kontoret innmeldingen *utføres* (sisforskriften § 1-2). Eksempelvis kan en ansatt i UDI fatte vedtak om utvisning av en utlending som har begått en alvorlig forbrytelse, og samtidig fatte eget vedtak om SIS-innmelding, jf. sisl § 7 (2). Vedtaket oversendes SIRENE, som kontrollerer lovlighet og riktighet, og registrerer meldingen i N.SIS (§ 5 (2)). På minutter er informasjonen oppdatert også i C.SIS, som distribuerer til de øvrige medlemsstatenes N.SIS-er.

Schengenkonvensjonen art. 101 og 102A³² og sisl § 12 regulerer uttømmende hvem som har tilgang til *direkte* søk i databasen. Påtalemyndigheten og politiet har tilgang når det foretas grensekontroll eller annen politikontroll. Deler av utlendingsmyndigheten har tilgang til SIS når det gjelder opplysninger om tredjelandborgere som er nektet innreise til et Schengenland. I tillegg har myndighet med ansvar for registrering av motorkjøretøy tilgang for å kontrollere om et kjøretøy som ønskes registrert er stjålet eller forsvunnet. Søketilgangen begrenses til det som er nødvendig for utøvelsen av tjenesten, jf. § 12 nr. 3. SIS er altså ikke et helhetlig system der brukerne enten har full eller ingen tilgang. Eksempelvis har ikke en ansatt i Statens vegvesen behov for personinformasjon om eier dersom han mistenker at en motorsykkel er stjålet. Dette er forbeholdt politiet. Samtidig innebærer søketilgangen at vegvesenet *skal* foreta søk etter f.eks. registreringsnummer

³² Artikkel 102A ble tilføyd etter direktiv 1999/37/EF av 29.04.1999 om utvidet informasjonsutveksling av registreringsdokumenter for kjøretøy. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen etter beslutning nr. 177 av 17.12.1999 (EØS-komiteen), og førte til sis-lovending 30.06.06.

dersom en bil skal registreres, og at utlendingsmyndigheten *skal* søke etter navn når en utlending søker asyl.

Sisl § 13 regulerer *indirekte* tilgang til, altså rett til utlevering av opplysninger, fra SIS. Schengenkonvensjonen skiller ikke mellom direkte og indirekte tilgang. Bakgrunnen er at man i norsk rett ikke ønsket å gi tollmyndighetene og Kystvakten direkte tilgang (Ot.prp.nr.48 (2005-06)). I tillegg til de direkte autoriserte i § 12, har altså politi- og tollmyndighet samt Kystvakten indirekte tilgang når disse utøver politi- og tollmessige kontroller, i tillegg til departementet og Politidirektoratet ved utøvelse av overordnet myndighet. Opplysningene utleveres av SIRENE.

5.1.2 Hvilken informasjon inneholder SIS?

Det er to generelle grunnvilkår for å registrere informasjon i SIS. Sisl § 5 bestemmer at opplysninger *kun* kan registreres dersom det (1) er nødvendig for å oppnå et formål i samsvar med sisl § 7-9,³³ i tillegg til at (2) den konkrete sakens betydning tilsier det.³⁴ Etter forarbeidene skal det for sistnevnte foretas en konkret helhetsvurdering av hvert enkelt tilfelle. Herunder skal bl.a. tas hensyn til om personen antas å være en fare for offentlig orden og sikkerhet, slik det er nevnt i SK art. 96.³⁵ Videre er det tilleggsvilkår i bestemmelsene i sisl § 7-9.

Art. 95 og § 7 bestemmer for det første at personer som er ettersøkte på bakgrunn av ønske om pågripelse og utlevering kan registreres i SIS. Før ettersøkingsmeldingen registreres, *skal* påtalemyndigheten i det ettersøkende land undersøke om det er hjemmel for pågripelse og utlevering for forholdet i landet det ettersøkes i. Slik jeg ser det er bakgrunnen for regelen et krav om legitimitet i anmodningen. Samtidig som ettersøkningen legges inn i

³³ I sisl § 10 (2) (sml. SK art. 102 nr. 3) åpnes for anvendelse av SIS-opplysninger til andre formål enn de bestemt i den enkelte paragraf (§§7-9). Bruken må være nødvendig for *forebygging* (ikke oppklaring) av overhengende fare for offentlige orden og sikkerhet, alvorlig trussel mot rikets sikkerhet, eller en alvorlig straffbar handling, *samt* at registrerende stat har gitt tillatelse. I så fall kan f.eks. opplysninger fra melding om innreisenektelse brukes i melding om observasjonsanmodning (Ot.prp.nr.56 (1998-99)).

³⁴ Opplysninger i SIS skal ikke oppbevares lenger enn nødvendig for formålet de er innlagt for (sisl § 20).

³⁵ Farevilkåret er ikke lenger et hovedvilkår i sisloven fordi dette alltid presumeres oppfylt dersom det foreligger et utvisningsvedtak (Ot.prp.nr.48 (2005-06) pkt. 5.2.2.4).

SIS, skal nødvendige dokumenter sendes til de anmodede parter (opplysninger som hvilken myndighet som ønsker pågripelse, nærmere faktiske og rettslige forhold rundt den faktiske straffbare handling). Parten skal også forelegges rettslig grunnlag for pågripelsen, f.eks. tiltalebeslutningen, jf. sisl § 5. Verken rettslig eller faktiske grunnlag kan registreres eller oversendes i SIS, men må etter norsk lov oversendes via Strafferegisteret (jf. strafferegistreringsloven) i samsvar med personopplysningsloven (jf. sisl § 11). Dersom tiltak iverksettes på bakgrunn av anmodningen, skal iverksettelsen være i tråd med gjeldende utleveringskonvensjoner³⁶ og den anmodedes nasjonale rett. Det foreligger ingen samarbeidsplikt når det gjelder egne statsborgere (SK art. 95 nr. 6).

Videre er det tillatt å registrere personer som er nektet innreise på grunn av utvisningsvedtak, jf. art 96 og sisl § 7 nr. 2³⁷. Registreringsvilkårene er direkte knyttet til de norske utvisningsreglene. Det er to hovedgrunnlag. For det første kan utvisningsvedtak treffes etter utlendingsloven (utl) § 29 (1) dersom en utlending ”grovt eller gjentatte ganger” har overtrådt utlendingslovens bestemmelser. Et eksempel er langvarig ulovlig opphold i landet (utl § 6 (2)). For det andre hjemler sisl § 7 nr. 2 registrering hvis utlendingen er utvist etter utl § 29 (1) litri b, c, d og e. Litri b og c hjemler utvisning ved straff eller særreaksjon i utlandet eller Norge av en viss grovhet, som hovedregel med strafferamme på mer enn ett år. Litra d i § 29 (1) regulerer utvisning når ”hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig”. I SK art. 96 (2) b henvises særlig til en del narkotikaforbrytelser. I tillegg er det i utl § 29 (1) e bestemt at utlending kan utvises dersom han har begått eller medvirket til terrorhandlinger (strl §§ 147a og 147b), eller gitt tilholdssted til noen han kjenner til har begått slik handling. Lovbestemmelsene i både straffeloven og utlendingsloven er relativt nye. Etter min oppfatning faller de tilføyde bestemmelsene inn under utlendingslovens bestemmelse om hensyn til rikets sikkerhet. Dette er også nevnt i odelstingsproposisjonen (nr. 48 (2005-06) pkt. 5.2.2.3), men brukes der som begrunnelse for å innlemme § 29 (1) e i sisloven.

³⁶ F.eks. Konvensjonen av 20.04.1959 om gjensidig hjelp i straffesaker og Konvensjonen av 29.05.2000 om gjensidig rettshjelp i straffesaker i EU.

³⁷ Unntak kan gjøres fra artikkelen dersom sterke humanitære hensyn eller internasjonale forpliktelser tilsier det, jf. SK art. 25. Eksempel på dette er mindreårige asylsøkere. Dette samsvarer med norsk lovgivning ved at utvisning ikke skal skje dersom det er uforholdsmessig, f.eks. i utl § 29 (3).

I tillegg kan en person nektet innreise etter utl § 30 registreres i SIS. Paragrafen stiller strengere krav til utvisning av utlendinger med bosettingstillatelse i landet. Med slik tillatelse har utlendingen antatt sterkere tilknytning til riket, og dermed større krav på beskyttelse mot utvisning.

Det bemerkes at sisl § 7 er snevrere enn registreringsadgangen i SK art. 96. Departementet fant konvensjonen for vidtgående, og innskrenket registreringsadgangen slik at den samsvarte med utlendingslovens regler om utvisning (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 6.4.3.4). Det er underforstått at kun tredjelandsborgere (ikke EU- eller EØS-borgere) kan registreres i SIS på bakgrunn av sisl § 7 (1) nr. 2. En Schengenborger kan ikke utvises fra Schengenområdet.³⁸

Utvisningsvedtaket må være gyldig. Dette innebærer at meldingen i SIS skal slettes når et tidsbegrenset vedtak er falt bort, f.eks. etter to års innreiseforbud.³⁹

Personer som er savnet eller forsvunnet, samt personer som er fare for egen sikkerhet, kan registreres i SIS med det formål å bringe dem i midlertidig forvaring, jf. art. 97 og sisl § 7 nr. 3. Det samme gjelder personer der midlertidig forvaring anses nødvendig for å ”forebygge farer”, f.eks. voldelige fotballhooligans. Med forvaringen som mål kan enten det anmodede lands politimyndigheter varsle de anmodende om tilholdsstedet til den ettersøkte, eller midlertidig forvare personen. Eksempler er rømte mindreårige barn eller sinnslidende som har rømt fra institusjon. Dersom den savnede personen er myndig, kan personopplysninger kun overføres i SIS med personens samtykke. Med 'forvaring' menes i denne sammenheng varetekt. Forvaringen må ha hjemmel i nasjonal lovgivning.

Videre regulerer SK art. 98 og sisl § 7 nr. 4 at i forbindelse med straffesaker kan vitner, personer som er innstevnet for egne straffbare handlinger, eller personer innkalt til soning eller domsforkynnelse, registreres. Formålet med registreringen må være å få vite bosted eller oppholdssted. Ettersøkningen og tilbakemelding til anmodende stat skal følge

³⁸ Dersom hensynet til offentlig orden og sikkerhet tilsier, kan Schengenborgere utvises fra Norge (utl § 58).

³⁹ Innreiseforbudet er enten tidsbegrenset i to eller fem år, eller varig

internasjonale konvensjoner om gjensidig bistand i straffesaker og nasjonal lovgivning i det anmodede land.

Dersom formålet er at en annen konvensjonspart skal foreta observasjon (spaning) eller målrettet kontroll, kan personer og kjøretøy registreres med dette formålet for øye i SIS, (art. 99 og sisl § 8).⁴⁰ Registreringen kan foretas av to grunner. For det første for å ”bekjempe straffbare handlinger og forebygge trusler mot den offentlige sikkerhet” (sisl § 8 nr. 1(a)). Personen kan da registreres dersom det er ”konkrete holdepunkter” for at han (a) er i ferd med eller har klare planer om å begå ”et større antall og særdeles alvorlige straffbare handlinger”, eller (b) dersom det basert på en helhetsvurdering er grunn til å tro at han også i framtiden kommer til å begå særdeles grove straffbare handlinger. Eksempler er grov volds- og narkotikakriminalitet. Det skal foretas en individuell, samlet personvurdering der særlig tidligere strafferegister vektlegges (St.prp.nr.42 (1996-97)).⁴¹ ”Grunn til å tro” innebærer i norsk straffeprosess krav om skjellig grunn til mistanke om at personen har begått eller kommer til å begå de straffbare handlingene, mens ”konkrete holdepunkter” tilsier velbegrunnet mistanke.⁴²

For det andre kan opplysninger om personer, kjøretøy, båter, luftfartøyer og containere registreres jf. sisl § 8. Loven favner her noe videre enn konvensjonen, som kun nevner personer og kjøretøy. Melding om observasjon eller målrettet kontroll kan registreres dersom det foreligger konkrete holdepunkter for at enkelte andre typer opplysninger⁴³ enn dem hjemlet i § 6 er nødvendige for forebygging av alvorlige trusler mot statens indre eller ytre sikkerhet, eller en generell alvorlig trussel. Det er ikke stor forskjell mellom § 8 nr. 1 og 2. En person som etter nr. 1 begår særdeles alvorlige straffbare handlinger vil gjerne også utgjøre en alvorlig trussel etter nr. 2.

⁴⁰ Målrettet kontroll kan f.eks. være ransaking og kroppsvisitering.

⁴¹ Når målrettet kontroll innebærer tvangsinngrep, f.eks. ransaking, må *påtalemyndigheten* ha fattet beslutning om registreringen (sisl § 8 og sis-forskriften § 1-2).

⁴² I Europols Informasjonssystem er det krav om at registrering forutsetter at en person er mistenkt, dømt for eller det er ”skjellig grunn til å tro” vil begå en handling innunder Europols mandat (EK art. 8 (1)). Men det er ikke mulig å registrere en ettersøkning i TECS, som i SIS.

⁴³ Tilholdssted, reiserute, bestemmelsessted, passasjerer, medbrakte gjenstander eller omstendigheter knyttet til gjenfinning av personen eller kjøretøyet.

Registreringsanmodning skal komme fra instanser som er ansvarlige for rikets sikkerhet. Antatte terrorister kan være eksempler på personregistrering etter disse bestemmelsene. Det er et krav i art. 99 nr. 3 at de øvrige konvensjonspartene konfereres før registrering.

Etter SK art. 100 og sisl § 9 er det i forbindelse med straffesaker adgang til å registrere gjenstander som ettersøkes fordi det skal brukes som bevis eller beslaglegges. Felles for alle kategorier er at de er ”stjålne eller på annen måte forsvunne”. Registrerbare gjenstander er større motorkjøretøy, tilhengere, campingvogner, båter, luftfartøy, skytevåpen, blankodokumenter (f.eks. sjekker) samt verdipapirer og betalingsmidler (f.eks. kredittkort). I tillegg kan stjålne, forsvunne eller ugyldiggjorte legitimasjonsdokumenter (pass, oppholdstillatelse, o.l.) eller registreringsbevis og nummerskilter registreres. Pengesedler med registrerte nummer kan også innmeldes.⁴⁴

5.1.3 Hvilke opplysninger kan registreres?

SIS skal bare inneholde relevante opplysninger for å oppnå formålene nevnt i artiklene 95-100 og sisl §§ 7-9 (jf. art. 94 og sisl § 5). Videre skal saken være av en viss betydning. Det presiseres i forarbeidene til sisloven at det ikke er noen *plikt* til å registrere meldinger. Innmelding skal bygge på en konkret vesentlighetsvurdering (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 6.2.2). Konvensjonspartene har ulik praksis med hensyn til når og til hvilke opplysninger som registreres, og når. I Tyskland registreres f.eks. asylsøkere som har fått avslag på sin søknad i SIS, noe som er lavere registreringsterskel enn i Norge.⁴⁵

Art. 94 nr. 3 og sisl § 6 hjemler uttømmende hvilke personopplysninger som kan registreres. Bakgrunnen for begrensningen er å hensynta personvernreglene i blant annet Europarådskonvensjonen om personvern (ETS nr. 108 1981). Det er forbudt å registrere rase, seksuell legning og religiøs eller politisk tilknytning. De tillatte opplysningene er:

- Etternavn, fornavn og eventuelle registrerte aliasnavn

⁴⁴ Hvilke gjenstander reguleres i art. 100 nr. 3 og sisl § 6 (2)

⁴⁵ I Norge er avslag på asylsøknad ikke registreringsgrunnlag; mht. asylsøkere må de som hovedregel ha begått brudd på utlendingsloven, f.eks. ved falsk id (utl § 29 (1) a).

- Fysiske objektive og uforanderlige kjennetegn, f.eks. tatoveringer og øyefarge
- Første bokstav i andre fornavn.
- Fødselsdato og fødested
- Kjønn
- Statsborgerskap
- Om vedkommende er bevæpnet
- Om vedkommende antas å være voldelig
- Om vedkommende har rømt fra frihetsberøvelse
- Begrunnelsen for registreringen. Kan ses som et slags legalitetsprinsipp, og er antakeligvis et vilkår for å unngå misbruk av registeret
- Hvilke tiltak som begjæres gjennomført. F.eks. pågrepelse av rømt fange

Dersom en anmodning etter art. 99 nr. 3 etterkommes av en konvensjonspart, og disse utfører politikontroller som ledd i sin observasjon, har politimyndighetene mulighet til å samle inn bestemt informasjon, jf. nr. 4. Informasjonen er bl.a. tids- og stedsangivelse, reisefølge, kjøretøy og omstendighetene rundt kontrollen.⁴⁶ Opplysningene skal *ikke* overføres til den anmodende stat via SIS idet de er tilleggsopplysninger jf. sisl § 6, men via Kripos og Strafferegisteret.

Opplysninger om gjenstander skal kun registreres i forbindelse med straffesaker jf. art. 100 og sisl § 9. Registreringene vil typisk være farge, registreringsnummer og lignende.

5.1.4 Når kan opplysninger registreres i SIS?

Schengenkonvensjonen forplikter medlemsstatenes samarbeid mot grenseoverskridende kriminalitet. Informasjonsutvekslingen er et viktig ledd i samarbeidet, f.eks. ved

⁴⁶ Fullstendig liste jf. nr. 4 er: at vedkommende person eller kjøretøy er funnet, sted, tidspunkt eller grunn for kontrollen, reiserute og bestemmelsessted, ledsagere eller passasjerer, benyttet kjøretøy, medbrakte gjenstander, samt under hvilke omstendigheter personen eller kjøretøyet er funnet.

ettersøking i SIS dersom en person antas å befinne seg i Schengenområdet. I tillegg til ettersøking bestemmes det i SK art. 46 (1) at medlemsstatene uoppfordret skal oversende opplysninger som kan bidra til å hindre fremtidige straffbare handlinger. I samsvar med denne bestemmelsen er det i art. 45 en plikt for medlemsstatene til å sørge for at alle⁴⁷ utenlandske overnattingsgjester registreres på overnattingsstedet, samt at ledere for overnattingsbedriftene oppbevarer eller rapporterer informasjonen til politiet dersom det anses nødvendig for å forebygge trusler, som ledd i en rettssak, eller i forbindelse med savnede personer.⁴⁸ Det er dermed innbefattet en form for borgerplikt til internasjonalt samarbeid, selv om forpliktelsen selvfølgelig ligger på statsnivå. Begge artiklene begrenses av nasjonal lovgivning. Norsk rett samsvarer med konvensjonen. Det gis i utlendingsloven § 45 (1) forskrift som bestemmer at det skal føres fortegnelse over ”alle som overnatter”, samt meldeplikt til politiet.

Når politiet finner at en person er etterlyst på grunn av søk i SIS f.eks. fordi de mistenker en utlending for bankran, skal SIRENE kontaktes for å få tilstrekkelig informasjon til pågripelse og varetekstfengsling (RS G-19/2001 JD: 29). Informasjon som bilde og fingeravtrykk for identifisering kan utleveres, i tillegg må et rettslig pågripelsesgrunnlag (f.eks. en straffedom) foreligge. Dersom norsk politi ettersøker en person gjennom SIS med ønske om pågripelse, er påtalemyndigheten ansvarlig for å undersøke om det er hjemmel for pågripelsen i utlandet, på bakgrunn av regelverk fremskaffet av SIRENE (sisforskriften § 1-4). Statsadvokaten må samtykke før internasjonal etterlysning foretas. Dersom pågripelse ønskes må det foreligge en utleveringsbegjæring, samt begrunnelse for meldingen (sisl § 7 (1) jf. § 6).

Videre inneholder Schengenkonvensjonen regler for registrering og utveksling av opplysninger med henblikk på observasjon eller målrettet kontroll når det er nødvendig for å forebygge eller bekjempe trusler mot offentlig sikkerhet eller straffbare handlinger (art. 99). Reglene samsvarer hovedsaklig med sisl § 8. Deler av paragrafen er behandlet over.

⁴⁷ Ikke ”ledsagende ektefeller og mindreårige barn”. Det synes som en gammeldags etterlevning at den som ikke har lommeboken, ikke foretar lovbrudd.

⁴⁸ Slik sett er grensekontrollen i noen grad flyttet inn i medlemsstatene.

Proessen er at den innmeldende konvensjonspart ber om at informasjonen nevnt over (passasjerer, reiserute, osv.) innhentes i forbindelse med en politi- eller tollkontroll innenfor partens grenser. En mulighet er at registre over utenlandske overnattingsgjester som nevnt i art. 45 undersøkes av politiet på bakgrunn av meldingen i SIS, og at politiet på samme bakgrunn iverksetter ransaking av personen (dersom meldingen gikk ut på målrettet kontroll, jf. art. 45 nr. 5). En annen mulighet er etter nr. 4 at politiet som ledd i en spaningsoperasjon foretar rutinekontroll av biler, og ved kontrollen innhenter opplysninger om passasjerer i bilen, hvor sjåføren sier de skal og lignende. Målrettet kontroll må ha hjemmel i den anmodede stat. I norsk rett er hjemmel for ransaking i straffeprosessloven og tolloven, avhengig av omstendighetene i saken.⁴⁹ Konvensjonsbestemmelsen samsvarer med sisl § 8 (Ot.prp.nr.56 (1998-99)). Det følger av art. 45 at en anmodning om målrettet kontroll automatisk skal tolkes som anmodning om observasjon dersom kontrollen mangler hjemmel. Selv om folkeretten har forrang i norsk straffeprosess (strprl § 4), gir ikke konvensjonen et selvstendig grunnlag for målrettet kontroll.

Sambandsmenn kan utplasseres i Schengenområdet for å fremme og påskynde politisamarbeidet (art. 47). Gjensidig etterforskningsbistand kan ytes ved erfaringsutveksling i forhold til generell kriminalitetsbekjempelse og -forebygging, samt i forbindelse med rettsanmodninger om politimessig eller rettslig bistand i konkrete saker. Sambandsmennene kan også ses på som det nasjonale politiets forlengede arm i andre land som rapporterer til hjemlandet om aktiviteter i utlandet. Et eksempel fra Kripos-nytt nr. 5/06 er at politiet i Berlin ventet 40.000 prostituerte i anledning fotball-VM, og at noen av disse kan komme til Norge i etterkant. Utvekslingsavtalene er bilaterale. Sambandsmennene er ikke operative på egen hånd, men fungerer som rådgivere og hjelpere etter instruks fra hjemland⁵⁰ og vertsland.

⁴⁹ Konvensjonspartene kan reservere seg mot konkrete observasjonsoperasjoner e.l., jf. art. 99 nr. 6. Dette bemerkes i SIS. For Norge kan reservasjon være aktuelt dersom målrettet kontroll i form av ransaking ble anmodet fra Tyskland på bakgrunn av forberedelseshandlinger til forbrytelse. Dette er ikke generelt forbudt i norsk rett, og kan dermed mangle hjemmel på norsk territorium.

⁵⁰ Sambandsmannen kan være utplassert på vegne av flere, f.eks. Norden.

Det er altså nasjonale informasjonsbaser (N.SIS) i alle medlemsland. Kun SIRENE-kontoret (Kripes) har mulighet til å legge inn informasjon, mens både ulike deler av politiet og utlendingsmyndigheten har søketilgang i systemet på ulike vilkår. Det er formålet med registreringen som bestemmer hvilken informasjon (f.eks. navn og kjennetegn) som kan registreres om hvem eller hva. SIS brukes blant annet til ettersøkningsregister av politiet.

Jeg går nå videre til informasjonsutveksling i Europol.

5.2 The European Computer System (TECS)

Europolkonvensjonens art. 6 bestemmer at Europol skal drive en tredelt database. Den skal bestå av et informasjonssystem, arbeidsregistre for analyseformål og et indekssystem for gjenfinning av informasjon.⁵¹ Formålet med datasystemet er at medlemsstatene og Europol skal ha effektiv og rask tilgang til hverandres opplysninger og analyser. Systemet skal ikke kobles til andre databaser (art. 6(2)), men Europol har ytret ønske om å få tilgang til SIS for ettersøkningsmuligheter (Wold 2004: 28). I 2005 ble det opprettet direkte tilgang til norsk politiregister fra sambandsmannskontoret i Haag (*Europol annual report 2005*).

Oppgavene til Europol er gjennom datasystemet å innhente, sammenstille og analysere opplysninger, samt drive etterretning. Videre skal medlemsstatenes kompetente myndigheter øyeblikkelig underrettes gjennom de nasjonale enhetene nevnt i art. 4 om alle relevante opplysninger om kriminalitet som angår dem og enhver sammenheng som konstateres mellom straffbare handlinger i registrene. Ved dette har Europol en type overordnet administrasjonsfunksjon i forhold til å koordinere at ulike nasjoners politimyndigheter starter å samarbeid når det er oppdaget gjennom Europolts registre f.eks. at Hells Angels planlegger en større våpentransport fra Italia til Norge.⁵²

I det følgende skal jeg redegjøre nærmere for de tre delene av Europolts database.

⁵¹ Informasjonssystemet kom i funksjon i oktober 2005, mens de andre systemene fungerte fra Europolts ikrafttredelse.

⁵² Det kan hevdes at SIS er et *ettersøkningsregister*, mens TECS i større grad er et *etterretningsregister*, idet det ikke foregår samme type koblinger av opplysninger i SIS som i TECS. I SIS II, som er under utvikling, blir det flere koblinger (Davidsen 2005: 84).

5.2.1 Informasjonssystemet

Informasjonssystemet i TECS er et omfattende register over informasjon innsamlet av nasjonale enheter og sambandsmenn fra medlemsstatene, samt av Europol (EK art. 7). Opplysningene her danner mye av grunnlaget for Europol's virksomhet samt medlemsstatenes anvendelse av de felles erfaringer.

Det er kun hjemmel for å legge inn informasjon om personer som har *begått* (er dømt for), har *medvirket* eller som det er skjellig grunn til å tro at *kommer til å begå* en straffbar handling under Europol's mandat (EK art. 8 nr. 1). Dette innebærer at informasjon om f.eks. vitner ikke kan legges inn. Det er ulikheter i nasjonal lovgivning i forhold til når en handling kriminaliseres (straffbart forsøk), og dette skal reguleres av det enkelte lands lovgivning (art. 8 nr. 1 (2)). Unntatt registrering er straffbare handlinger *forbundet* med kriminalitet under Europol's mandat (art. 2 nr. 3 pkt. 2).⁵³ Det skal ikke kunne registreres ubegrensede mengder opplysninger om alle typer saker og personer (Wold 2004: 46).

Tillatte personopplysninger er navn, fødselsdato og fødested, nasjonalitet, kjønn og nødvendige kjennetegn for identifisering. Videre kan strafferegister legges inn, men kun i forhold til handlinger nevnt i art. 8 nr. 1, med samme unntak (ikke *forbundet* med kriminaliteten). I tillegg kan den kriminelle atferden beskrives nærmere, eventuell kriminell organisasjonstilhørighet, samt politiets behandling av saken. I forhold til SIS er dette en mye videre registreringsadgang. Jamfør art. 8 nr. 4 kan øvrig informasjon (f.eks. tilleggsopplysninger som nevnt i nr. 3) lagres i informasjonssystemet, men med begrenset tilgang. Treffet i basen vil vise at informasjon *finnes*, men kan kun oppgis ved forespørsel til en sambandsmann (art. 7 nr. 1). Det er dermed ikke vanskelig, bare litt mer omstendelig, for nasjonale politimyndigheter å få tilgang til de utvidede opplysninger. Et av sambandsmennenes hovedformål er nettopp å lette informasjonsutvekslingen mellom Europol og den nasjonale enheten (jf. art. 5 nr. 3).⁵⁴

⁵³ Handlinger som begås for å skaffe midler til straffbare handlinger under Europol's mandat, som begås for å tilrettelegge eller unngå straff for eller fullbyrde slike handlinger er unntatt registrering.

⁵⁴ Slik sett har funksjonen til sambandsmenn i Europol større vekt enn i Schengensamarbeidet. Dette kan følge av at Schengensamarbeidet tillater direkte kontakt i større grad mellom politi i medlemslandene.

Europols direktør, visedirektør, tjenestemenn med fullmektigelse fra Europol, samt medlemsstatenes nasjonale enheter (Kripos) og sambandsmenn (nasjonalt utsendte eller fra Europol) kan søke i informasjonssystemet (EK art. 9). ”Vanlige” polititjenestemenn må henvende seg til Kripos for informasjonsinnhenting. Dersom den innlagte informasjon er på bakgrunn av *mistanke*, har de nasjonale enheter bare tilgang til personopplysninger (art. 7 nr. 1), men alt kan oppgis via sambandsmann.

5.2.2 Arbeidsregistre

Europolkonvensjonen art. 10 regulerer midlertidige arbeidsregistre (i motsetning til det permanente informasjonssystemet) *kun* til bruk for analyseformål, dvs. ”innsamling, behandling eller anvendelse av opplysninger med sikte på å bidra i etterforskningen av en straffesak” (nr. 2), i tråd med Europols formålsbestemmelse (art. 2). Enten Europol eller en medlemsstat foreslår opprettelsen, jf. Rådsbeslutning 03.11.1998 (OJ 1999/C 26/01).

Rådsbeslutningens art. 6 skiller mellom saker som er registrert i Informasjonssystemet og saker som ikke er det i forhold til hvilke opplysninger som kan registreres. For førstenevnte er det ved registreringsadgang også i arbeidsregisteret, bl.a. navn, nasjonalitet, fysiske kjennetegn, identifikasjonsmidler (fingeravtrykk, bilde, osv.), yrke og atferdsopplysninger, samt henvisning videre til andre offentlige eller private registre (Wold 2004: 49). For øvrige opplysninger, f.eks. vitner eller ofre, er registreringsadgangen mer begrenset. I tillegg bestemmer art. 5 at ved registrering av opplysninger om slike ”øvrige” kreves begrunnelse samt at to eller flere medlemsstater skal delta i analyseprosjektet.

All informasjon skal som hovedregel være i tråd med Europarådets personvernkonvensjon art. 6 (f.eks. ikke opplysninger om rase, religion eller seksuell legning) (EK art. 10 (1)). Unntak kan gjøres dersom det er ”strengt nødvendig for det berørte registerets formål”.⁵⁵

⁵⁵ EUs personverndirektiv art. 8 (1) forbyr unntaket, men idet statenes aktiviteter på det strafferettslige området er unntatt (art. 3 (2)), faller ikke Europols registrering innunder forbudet i direktivet (Wold 2004: 49). Thomas Mathiesen kritiserer dette på grunnlag av lavt retts- og personvernskrenkelser (2000: 77-79).

EK art. 10 (2) slår fast at kun Europols oppnevnte analytikere med fullmakt kan legge *inn* informasjon og *søke* i registrene. Analysegruppene består forøvrig av sambandsmenn, nasjonale sakkyndige og andre tjenestemenn fra Europol. Disse får søkeinformasjonen på analysefilmøter i gruppene. Ikke-medlemmer er utestengte fra analysegruppene. Norge har blant annet deltatt i en *undergruppe* til en analysegruppe om menneskesmugling. Ifølge Wold (2004: 50) er det blitt vanligere at spørsmål tas opp i undergruppene fremfor analysegruppene, fordi flere ikke-medlemmer kan delta (bl.a. USA ses på som viktig medspiller).

Analysefilene inndeles i strategiske og taktiske. Førstnevnte er generelle analyser, som alle medlemsstater har tilgang til (EK art. 10 (6)). De taktiske er kun tilgjengelige for deltakerstater i analyseprosjektet, dersom ikke annet er avtalt.

For medlemsstater er det pliktig å fremskaffe og registrere relevant informasjon i registrene (art. 10 (3)). I art. 10 (4) er det regulert at Europol kan be øvrige organisasjoner og land om informasjon.

5.2.3 Indekssystemet

Europol skal også drive et indekssystem, der de autoriserte (bl.a. fullmektigede tjeneste- og sambandsmenn jf. art. 11 (2)) kan søke etter *om* det finnes analysefiler inneholdende relevant informasjon. Systemet er et søkeregister for all informasjon på bakgrunn av emneord. Man kan tenke seg at eksempelet *heroin* ville lede til ”treff” på kjente narkotikasmuglere, smuglermetoder og lignende. Selve analyseinformasjonen er ikke i utgangspunktet tilgjengelig for alle, men må etterspørres fra f.eks. Europols analysegruppe (art. 10 (7)).

5.2.4 Norsk etterforskning via TECS

Jeg skal her redegjøre for hvordan Norge kan foreta etterforskning gjennom Europols datasystemer. Kripos er Norges knutepunkt med Europol, jf. samarbeidsavtalen art. 5 (1). Det meste av informasjonsutvekslingen foregår via ”Desken” (en døgnbemannet

kommunikasjonstjeneste som svarer på forespørsler og samordner informasjon (Davidsen 2005: 62)). Samarbeidsavtalens art. 7 bestemmer at knutepunktet alltid skal være bemannet, samt at det skal være direkte kontakt til politimyndighetene. Dersom norsk politi ønsker informasjon fra TECS må henvendelsen gå via Kripos til Europols tredjelandskontor eller den norske sambandsmannen. Kommunikasjon fra sambandsmannen må uansett gå gjennom tredjelandskontoret på vei tilbake til Norge. Kripos utleverer ikke informasjon til registre eller andre land dersom det foreligger begrensninger i norsk lov.⁵⁶ Dersom informasjonsinnsamlingen medfører inngrep overfor borgerne, må den i henhold til legalitetsprinsippet ha hjemmel i norsk lov (Andenæs, Matningsdal og Rieber-Mohn 2004: 176-80; Eckhoff og Smith 2003: 307-327). Hjemmel for informasjonsinnhenting er f.eks. strprl del IV (tvangsmidler). EMK art. 8 har også lovskrav, samt bestemmer at innhenting skal være helt *nødvendig* dersom den krenker retten til privatliv (sml. strprl § 170a). *Lagringen* av den innsamlede informasjon er i utgangspunktet fri, men begrenses i noen grad av personopplysningsloven. Hovedsaklig er det i så måte strafferegistreringsloven som gjelder for politiets arbeid, og det er ikke her noen særskilte lagringsbestemmelser (Wold 2004: 54).

I utgangspunktet har politi og tollmyndigheter taushetsplikt i forhold til utlevering av etterforskningsinformasjon til Europol, jf. politil § 24. Dersom formålet er forebygging eller avverging av straffbare handlinger, oppheves taushetsplikten.

Jeg har overfor vist at Europol driver tre databaser. Informasjonssystemet er et permanent register med bl.a. person- og strafferegisteropplysninger, mens arbeidsregistrene er midlertidige arbeidsbaser tilknyttet konkrete straffesakssamarbeid. Indeksregisteret er en søkedatabase. Avhengig av omstendigheter gjelder ulike regler for tilgang til registrene. Stort sett får Norge informasjon gjennom sin utplasserte sambandsmann ved Europols hovedkvarter.

⁵⁶ Samarbeidsavtalen art. 7 hjemler gjensidig anerkjennelse av nasjonale regler mht. legitimiteten av f.eks. innsamlet informasjon som utveksles via TECS. Utenlandsk bevis anvendes på tross av ulovlig innsamling etter norsk rett. F.eks. Rt.2002 s. 1744 (telefonavlytting foretatt i Spania var lovlig bevis i norsk straffesak, selv om avlyttingen ville vært ulovlig i Norge).

Så langt har jeg redegjort for politiets muligheter til internasjonal etterforskning ved informasjonsutveksling. Utveksling av informasjon og erfaringer er en politisamarbeidsform som griper lite inn i statenes kontrollutøvelse på egne områder. I neste kapittel går jeg over til å behandle grenseoverskridende politisamarbeid som foregår ved at politimenn faktisk opererer på egen stats vegne, på annen stats terreng.

6 Grenseoverskridende observasjon og forfølgelse i Schengenområdet

Utgangspunktet er at hver stat har jurisdiksjon over eget territorium i kraft av folkerettslig sedvanerett. Dette kommer i norsk lov bl.a. til uttrykk i straffeloven (strl) § 12 (1). Å utøve kontroll og ha politimyndighet på eget område kan ses på som selve definisjonen på 'stat'. Ved grenseoverskridende etterforskning rokkes dette utgangspunktet ved i det øyeblikk en f.eks. svensk politimann utøver sin politimyndighet på norsk territorium (ved f.eks. forfølgelse av en forbryter på flukt). Etterforskning foretas altså i utgangspunktet av norsk politi på norsk territorium (jf. straffeprosessloven (strprl) § 225 og påtaleinstruksen (påt.instr.) § 7-5 (1)). Ansvaret for etterforskningen er som hovedregel hos den lokale politimester. Assistanse kan begjæres fra Kripos, som har større ekspertise og bedre teknisk utstyr (Hov 1999: 47). Både politiloven (§ 3), straffeprosessloven (§ 4) og straffeloven (§ 1) gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

Jeg vil i de følgende punktene redegjøre for unntakene fra hovedregelen om territorial jurisdiksjon, nemlig reglene som tillater observasjon og forfølgelse ved utenlandske polititjenestemenn på norsk territorium. Først vil jeg kort redegjøre for Europol's mulige rolle i etterforskning som observasjon.

Europol har ingen operativ myndighet. Først og fremst er arbeidet til Europol (i tråd med formålet i EK art. 2 (1)) "å bedre effektiviteten hos medlemsstatenes kompetente myndigheter samt deres samarbeid om forebygging og bekjempelse" av alvorlig internasjonal eller organisert kriminalitet, og det kreves "felles tilnærming fra medlemsstatenes side." Med andre ord har ikke Europol i utgangspunktet en egen selvstendig funksjon som etterforsker. På den annen side har Europol jf. art. 3 (1) nr. 3 og 4 som oppgave å lette gjennomføringen av politimessig etterforskning ved av eget tiltak å opplyse medlemsstatene om relevante opplysninger Europol sitter inne med, og øyeblikkelig varsle nasjonale myndigheter dersom det synes å være sammenheng mellom straffbare forhold i ulike land eller andre sammenhenger mellom ulike straffbare forhold. På denne måten kan det tenkes at grenseoverskridende observasjon vil foregå om ikke av Europol, så på bakgrunn av organisasjonens etterretningsvirksomhet. Europol har videre jf. EK art. 3 (3) nr. 3 og 4 hjemmel til å bistå nasjonalt politi med etterforskningsmetoder så

lenge det er i tråd med konvensjonens formål (art. 2 nr. 1). Det kan f.eks. tenkes at Europol vil tilråde bestemte polititeknikker når det gjelder en forbrytelse eller sak, f.eks. infiltrasjon i forhold til pedofilnettverk. Videre er det i 2. tilleggsprotokoll til konvensjonen åpnet for at Europolrepresentanter kan *delta* i en stats etterforskningsoperasjoner, og da også dele informasjon direkte fra TECS. Ved dette kan man si at Europol har en viktig rolle i grenseoverskridende etterforskning i form av observasjon ved at deres varslinger og informasjonsfordeling *setter i gang* observasjon foretatt av nasjonalt politi, dersom innenfor Europols mandatområde (art. 2). Da det likevel ikke er noen *selvstendig* politimyndighet i Europolpersonalets deltakelse i det eventuelle politisamarbeidet, går jeg ikke nærmere inn på dette.

6.1 Samarbeidsplikt i Schengenområdet

Politimyndighetene i Schengenområdet er forpliktet til å yte hverandre bistand (SK art 39). Samarbeidet er begrenset til ”forebygging og oppklaring”, som samsvarer med det jeg i innledningskapittelet benevner som etterretning og etterforskning. Konvensjonspartene er ikke som utgangspunkt forpliktet til å samarbeide dersom bistandsanmodningen innebærer bruk av tvangsmidler, f.eks. pågripelse. Som hovedregel er det utpekte sentrale organer med ansvaret for det internasjonale samarbeidet som skal motta og svare på bistandsanmodningene. (For Norges del Kripos.) Unntak finnes bl.a. i art. 39 nr. 3, som bestemmer at dersom en bistandsanmodning haster, kan forespørselen gå rett til det politidistrikt som direkte kan følge opp anmodningen. Dette er uproblematisk i forhold til norsk lovgivning nettopp fordi samarbeidet *må* foregå innenfor lovgivningen til de respektive medlemslandenes lovgivning, samt at nasjonalt politi er forpliktet til å ekspedere anmodningen til rett instans ved kompetansemangel (art. 39 nr. 1). Ved bistandsanmodning til lokalt politi skal Kripos straks underrettes (nr. 3). Artikkelens nr. 5 tillater mer vidtgående bilaterale samarbeidsavtaler mellom Schengenmedlemsland med felles grense.

Det er flere vilkår knyttet til den grenseoverskridende etterforskningen. Jeg redegjør for disse i den videre fremstillingen.

6.2 Grenseoverskridende observasjon

I Schengenkonvensjonen artikkel 40 (1) brukes 'observasjon' ekvivalent med å det å holde under oppsikt. Det er ikke her eller i politil § 20a gitt nærmere definisjon av begrepet. I ulik litteratur brukes 'overvåking' eller 'spaning'. I NOU 1997:15 pkt. 4.2.8 fremgår at det ikke er nødvendig med en entydig definisjon fordi ordbruken ikke har rettslig betydning. Det er ulike tolkninger i samarbeidslandene; på nederlandsk heter det "se uten å bli sett". Det er ingen regler i konvensjonen i forhold til hvilke observasjonsteknikker som kan benyttes, og vagheten i betydningen *kan* ved vid tolkning innbefatte f.eks. infiltrasjon og kontrollert overleveringer av narkotika. Sistnevnte spesialbehandles dog i SK art. 73, og det kan dermed antitetisk tolkes at art. 40 ikke gir hjemmel for dette (Joubert og Bevers 1996: 146).⁵⁷ Observasjon kan bl.a. brukes til å samle bevis, eller analysere kriminelle organisasjoners struktur.

I det følgende forstås observasjonsetterforskning som der politiet med nevnte formål holder en eller flere gjerningspersoner under oppsikt.

6.2.1 Hovedregel

SK art. 40 nr. 1 åpner for grenseoverskridende observasjon. Det er for det første et vilkår om at observasjonen er del av etterforskningen av et straffbart forhold *som har skjedd før* grensekryssingen ("*fortsette* observasjonen"). Dette innebærer at det *ikke* er tillatt for svensk politi å observere i Norge på bakgrunn av et mord som begås i Kongsvinger. Videre innebærer vilkåret om fortsettelse at artikkelen ikke hjemle observasjon som *etterretning*, f.eks. strategisk observasjon av en kriminell organisasjon.

Observasjonen må foretas av personer som mistenkes for foretakelse av et straffbart forhold som kan medføre utlevering etter nasjonal rett. I Norge reguleres utlevering av utleveringsloven § 3 og den nordiske utleveringsloven. Etter førstnevnte må den straffbare

⁵⁷ Art. 73 bestemmer at kontrollerte narkotikaoverleveringer skal tillates i konvensjonspartene så langt mulig innenfor nasjonal lovgivning. Dette er etterforskningssamarbeid politimyndigheten på det berørte territoriet har kontroll over, men åpner for at andre konvensjonsparters politi kan delta. Samarbeidet skiller seg likevel såpass fra reglene i SK art. 40 og 41 at jeg avgrenser mot videre behandling.

handlingen ha nedre strafferamme på ett år, eller dersom det foreligger dom på frihetsberøvelse på minimum tre måneder. Når det er krav om strafferamme på ett år utelukkes straffbare handlinger som det kan tenkes ville vært uforholdsmessig å forfølge og pågripe på grunnlag av (f.eks. uanstendig atferd på offentlig sted, strl § 201). I den nordiske utleveringsloven er kravet for utlevering av norsk borger at han har hatt bopel de siste to år i den utleveringsanmodende stat, eller at handlingen etter norsk lov har nedre strafferamme på fire år. Etter en rådsavgjørelse (2003/725/RIA 02.10.03) kan politiet foreta observasjon også av ikke-mistenkte dersom det foreligger sterk formodning om at de kan bidra til identifikasjon eller oppsporing av en mistenkt (Gade m.fl. 2005: 181).

For det andre stiller art. 40 nr. 1 opp som vilkår at det skal foreligge forhåndstillatelse etter rettsanmodning før den grenseoverskridende aktiviteten. Det kan knyttes vilkår til tillatelsen, f.eks. at norsk politi skal delta i observasjonen. Videre kan nasjonalt politi når som helst overta observasjonen. Hensynet bak reglene er antakeligvis å ikke gripe for mye inn i statens suverenitet: den nasjonale myndighet har ”siste ordet”. Etter politil § 20a (1) 1.punktum kan norsk politimyndighet kreve etterforskningen stanset. Dette kan tenkes at kan skje dersom det forfølgende politi overskrider hjemmelen (f.eks. ikke har gitt beskjed i det hele tatt om at har overskredet grensen) eller dersom norsk politi allerede har en spaningsaksjon vedrørende de(n) etterforskede. Det kan også tenkes at nasjonalt politi ønsker at de utenlandske polititjenestemenn skal opprettholde etterforskningen, f.eks. p.g.a. spesialkjennskap til saken eller mangel på lokale ressurser.

Når det gjelder grenseoverskridende forfølgelse er det et vilkår at etterforskningen kun foregår over landegrenser, jf. art. 41 nr. 5 (b). Dette kravet er ikke oppstilt i art. 40 nr. 2, der det kun heter ”over grensen”. Slik jeg forstår det kan dette tolkes videre, slik at observasjon også kan foretas av andre Schengenmedlemmer enn de som har landegrense mot Norge. Bakgrunnen for forskjellen kan være at observasjon er langt mindre suverenitetsinngripende enn forfølgelse, idet det forfølgelse griper sterkere inn i individets rettssfære.

6.2.2 Unntak

Art. 40 nr. 2 åpner for at kravet om forhåndstillatelse før grensepassering kan tilsidesettes. Vilkåret er at tillatelsen var umulig å innhente av ”særlig presserende årsaker”, f.eks. dersom de(n) observerte uforutsett og raskt krysser grensen. De nasjonale myndigheter på territoriet skal varsles ”umiddelbart”, i alle fall mens observasjonen pågår, om at grensen ”ble passert”. Det skal uten unødig opphold anmodes om tillatelse på rett måte, jf. nr. 1, med begrunnelse for den uavklarte passeringen. Observasjonen skal etter konvensjonen opphøre idet nasjonalt politi krever det, *eller* dersom ingen tillatelse foreligger innen fem timer etter passeringen. Hensynet her kan være at det på ukurante tidspunkt eller passeringssteder skal være ubegrenset tilgang til utenlandsk myndighetsutøvelse dersom det er nødvendig. Konvensjonsbestemmelsen samsvarer med politil § 20a. Femtimersregelen er ikke gjentatt, men tillatelsen til grenseoverskridende etterforskning gjelder med konvensjonens begrensning (”så langt det følger av internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet” (jf. (1))).

Unntaket for ikke-varslet grensepassering gjelder bare ved enkelte typer grove forbrytelser som nevnt i art. 40 nr. 7, jf. nr. 2 (1), bl.a. forsettlig og overlagt drap, narkotika- og menneskehandel. Dette samsvarer med prinsippet om forholdsmessighet og nødvendighet i norsk straffeprosess, jf. bl.a. strprl § 170a. I straffeprosessloven innebærer prinsippet både at tvangsmidler kun skal brukes når situasjonen tilsier at det er ikke er en annen realistisk løsning, og at svakere midler (f.eks. verbal overtalelse) skal forsøkes før sterkere (skyte i foten og ikke i hodet for å hindre rømning). Det må ikke være misforhold mellom inngrepet og sakens alvor. Eksempelvis kan det være uforholdsmessig, unødvendig og ulovlig dersom et naskeri av en sjokolade på Nordby igangsetter grenseoverskridende observasjon. Videre er det kun tillatt med grensepassering uten forhåndsvarsel dersom den observerte er *hovedgjerningsperson* for forbrytelsen (art. 40 nr. 2). Andre deltakere, medvirkere til handlingen eller vitner kan ikke være hovedfokus for observasjonen.

6.2.3 Alminnelige vilkår for observasjonen

Artikkel 40 nr. 3 stiller opp alminnelige vilkår for etterforskningen. Et grunnleggende vilkår er (litra a) at de observerende tjenestemenn er underlagt reglene i SK og landet de foretar observasjon i, samt etterkomme påbud fra nasjonale myndigheter (jf. også art. 40 nr. 1). Selv om det ikke er nevnt spesielt vil tjenestemennene naturligvis også være forpliktet til å følge hjemlandets lovgivning, så lenge denne ikke er i konflikt med den i oppholdslandet. Videre foreligger plikt til å til enhver tid kunne dokumentere at tillatelse til observasjonen er gitt, samt polititjenestebevis (litra b og c). Da naturen av en etterforskningsoperasjon i form av observasjon forhindrer politiets uniformerte opptreden, er legitimasjonskravet viktig.

Norsk politi bærer som hovedregel ikke skytevåpen i ordinær tjeneste (Myhrer 2005: 76). Norge skiller seg slik sett fra de fleste andre land i verden, også fra de andre nordiske land. Schengenkonvensjonen art. 40 nr. 3 (d) åpner for at tjenestevåpen er tillatt med mindre uttrykkelig forbudt, dog strengt avgrenset til bruk i nødverge (ikke nødrett, jf. strl § 47 (1)).

Konvensjonsbestemmelsens nr. 3 (e) forbyr utenlandske tjenestemenn å ta seg inn i private boliger eller andre ikke-offentlige steder. Videre forbyr litra f å "anholde eller pågripe" de(n) observerte. Dette tillater imidlertid politil § 20a, som likestiller forfølgelse og observasjon når det gjelder inngripen i forhold til den ettersøkte der dette er "nødvendig". Tilsynelatende er dette en videre adgang enn i strprl § 176, men forarbeidene til politil § 20a avkrefter dette. Dette gjør slik jeg ser det regelen uklar.

Når observasjonen er avsluttet, skal etterforskningsoperasjonen rapporteres til myndighetene på territoriet (art. 40 nr. 3 (g)). Rapporten skal være skriftlig, men dersom ønsket *må* tjenestemennene møte personlig. Videre er myndighetene i den stat som etterforsket pliktige til å bistå eventuell etterfølgende etterforskning i det anmodende land (h), både som f.eks. vitne i rettssak, og øvrig utenrettslig etterforskning.

Artikkel 40 kan utvides bilateralt (jf. nr. 6). Dette innebærer bl.a. at det nordiske samarbeidet ikke blokkeres av Schengenkonvensjonen.

Den siste formen for grenseoverskridende etterforskning jeg behandler er utenlandsk politis forfølgelse over landegrenser.

6.3 Grenseoverskridende forfølgelse

'Forfølgelse' betyr forfølgelse av en som er tatt på fersk gjerning, jf. SK art. 41 nr. 1. Fersk gjerning foreligger dersom en person oppdages idet den straffbare handlingen utføres, eller umiddelbart etterpå, og det ikke foreligger tvil om at han er gjerningsmann (St.prp.nr.42 (1996-97) pkt. 5.5.4).

6.3.1 Hovedregel: norsk politi overtar jakten

Hovedregelen er at norsk politimyndighet skal overta forfølgelsen når det utenlandske politi når landegrensen. Dette følger av territorialprinsippet, samt SK art. 41 nr. 1, som bestemmer at grensepassering uten tillatelse *kun* kan skje dersom nasjonale myndigheter ikke har kunnet nå fram i tide til å overta jakten. Dersom utenlandske politimyndigheter skal kunne krysse grensen, skal de underrette på forhånd. Det er i art. 44 regulert at Schengenmedlemmene er forpliktet til å opprette omfattende kommunikasjonsforbindelser som skal lette samarbeidet særlig i ovennevnte situasjoner. Dette innbefatter utveksling av utstyr og sambandsmenn, innkjøp av kompatibelt kommunikasjonsutstyr (f.eks. radioer) og direktelinjer mellom grensepolitidistriktene.

6.3.2 Unntak: utenlandsk politi forfølger i visse tilfeller

Adgangen til grenseoverskridende forfølgelse er gitt for å motvirke at lovbrøtere utnytter prinsippet om fri bevegelse av personer til å unnsnippe over de frie grensene i Schengenområdet. Dersom en person forfølges på ferske spor etter å ha blitt oppdaget idet han begår eller medvirker til en straffbar handling jf. SK art. 41 nr. 4, *eller* har rømt fra varetekt eller fengselssone (nr. 1 (2)), kan politiet fortsette forfølgelse over landegrense uten å innhente forhåndssamtykke. *Land*begrensningen kan skyldes at ved tid til rekvirering av et fly, er det tid til forhåndsvarsling. Flere vilkår må være oppfylte. Det kan

av ”særlig presserende årsaker” ikke ha vært tid til å underrette politimyndighetene.

Årsaken bør ikke forekomme ofte, sett hen til det utvidete kommunikasjonssystem i art. 44. Hovedkontakten i Norge er som nevnt Desken/Kripos. Det andre alternativet er at grensepasserende forfølgelse fortsetter fordi lokale politimyndigheter ikke når frem tidsnok til overtagelse ved grensen. Norge har en langstrakt landgrense, og det kan være langt mellom politistasjonene.

Forbrytelsen som etterforskes må *enten* kunne medføre utlevering i lovgivningen til den stat det forfølges inn i (nr. 4 (b)), *eller* være en av de i nr. 4 litra a nevnte handlinger (drap, menneskehandel, o.l.) (Gade m.fl. 2005: 181). Listen er den samme som i art. 40 nr. 7, bortsett fra at nr. 4 også regner med ”flukt fra ulykke som har forårsaket død eller alvorlig personskade”.⁵⁸ Det er opp til medlemsstaten å bestemme om litra a eller b er gjeldende. Norge har i erklæring jf. nr. 9 vedtatt at forfølgelse og pågrepelse kan foretas ved handlinger som kan medføre utlevering (som hovedregel forbrytelser med mer enn ett års strafferamme i Norge, eller utenlandsk dom på frihetsstraff i mer enn fire måneder, jf. utleveringsloven § 3, jf. politil § 20a).

Det grenseoverskridende politi skal *senest* ved grensepassering ta kontakt med vedkommende politimyndigheter (nr. 1 (3)). Forfølgelsen skal øyeblikkelig innstilles dersom nasjonalt politi krever det. De utenlandske polititjenestemenn kan da kreve at den forfulgte anholdes i samsvar med nasjonal lovgivning av nasjonalt politi i påvente av avhørsbegjæring, jf. nr. 6. Det kan tenkes en situasjon der finsk politi krysser Finnmarksvidda sent på kvelden i forfølgelse etter en person tatt på fersk gjerning i innbruddstyveri. Norsk politi stopper fluktbilen, og overtar dermed jurisdiksjonen i forhold til gjerningspersonen. Schengensamarbeidet eller politiloven hjemler *ikke* en mulighet til at finsk politi på stedet får utlevert forbryteren for å ta ham med til Finland. Finsk politi kan dog kreve at norsk politi innbringer personen i varetekt, med en tidsbegrensning på seks timer dersom han ikke er statsborger i Norge. Tidsfristen kan forlenges dersom et krav om utlevering kommer fra Finland før fristen er ute. Tiden mellom midnatt og kl. 09.00 medregnes ikke. I politil § 8 nr. 4 hjemles den lignende bestemmelsen for foreløpig

⁵⁸ En bilulykke vil av natur gi grunnlag for forfølgelse, ikke observasjon.

innbringelse av en mulig mistenkt. Grensen for tilbakeholdelse er her fire timer. Internasjonal overenskomst har forrang (§ 3). Dette innebærer (sml. art. 41 nr. 6 (2)) at utenlandsk statsborger kan tilbakeholdes lengre enn norske statsborgere. Utvidelsen kan skyldes at f.eks. forsinkelser i utenlandsk kommunikasjon hensyntas.

6.3.3 Alminnelige vilkår for forfølgelse

De samme alminnelige vilkår gjelder for grenseoverskridende forfølgelse som for observasjon, bl.a. å følge lovgivning i konvensjonsparten og kunne legitimere seg (art 40 nr. 3). Videre er det noen tilleggsregler. Utenlandske polititjenestemenn *skal* bære et synlig kjennetegn som viser hvem de er når de foretar forfølgelse i utlandet. Litra d nevner ”uniform, armbind eller tilbehør på kjøretøyet”. Forfølgelse i umerket bil av sivil utenlandsk polititjenestemann forbys i art. 41 nr. 5 (a).

Forfølgende polititjenestemenn har ubetinget rett til å medbringe tjenestevåpen (litra e). Bruk er forbudt unntatt i nødverge. Bakgrunnen for at konvensjonen tillater våpenet ved forfølgelse i motsetning til observasjon, er at det grunnet tidsnød anses umulig å forsvarlig deponere tjenestevåpenet i løpet av forfølgelsen. Forarbeid til politil § 20a nevner at bevæpningsadgangen *ikke* innebærer rett til å *fremtre* bevæpnet (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 8.4.6).⁵⁹ Dersom regelen om våpenbruk blir brutt, hjemler SK art. 41 nr. 5 (a), art. 42 og politil § 20a (2) at straffelovens bestemmelser gjelder for utenlandsk polititjenestemann.⁶⁰

6.3.3.1 Pågripelse og stansing

Hovedregelen i SK er at de forfølgende tjenestemenn ikke har rett til å pågripe den forfulgte (art. 41 nr. 2 (a)). Artikkel 41 (2 (b)) bestemmer likevel at dersom lokale politimyndigheter ikke har krevd forfølgelsen avbrutt, eller at de ikke kan overta

⁵⁹ Slik sett kan man si at det ikke bryter med norsk tradisjon og gode erfaring med hovedsaklig ubevæpnet politi (Strype 2005: 104).

⁶⁰ F.eks. strl § 117 om straff for ulovlig pågripelse. Før Schengenkonvensjonen gjaldt som hovedregel ikke straffelovens bestemmelser om offentlige tjenestemenn for utenlandske tjenestemenn (St.prp.nr.42 (1996-97)).

forfølgelsen i tide, kan de forfølgende tjenestemenn anholde inntil nasjonalt politi overtar. Av nr. 2 (1) følger at det er opp til den enkelte medlemsstat å regulere retningslinjene for dette. 'Anholde' og 'pågripe' er skilt på den måten at førstnevnte taler om en tidsbegrenset frihetsberøvelse utenlandsk politiet kan foreta *inntil* norsk politi kommer til og evt. pågriper (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 8.4.4). Skillet er etter min oppfatning uklart, idet reglene i SK art 41 nr. 5 (f) åpner for bruk av håndjern under transport til lokale politimyndighet, samt at pågripelse åpenbart også er tidsbegrenset. Videre uttaler forarbeidet at hjemmelen for anholdelse etter politil § 20a er den samme som strprl § 176. Sistnevnte hjemler at hvem som helst kan pågripe på fersk gjerning, for videre overgivelse til politiet. Ordlyden 'anholde' fremfor 'pågripe' er muligens valgt for å tydeliggjøre at pågripelse ikke kan foretas av utenlandske polititjenestemenn med påfølgende transport og evt. fengsling i utlandet. Skillet kan også være grunnet i at strprl § 176 ikke gir hjemmel for pågripelse ved observasjon, som politil § 20a åpner for.

Ifølge norsk lov må tvangsmidler for å være lovlige ha hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). Pågripelse er et tvangsmiddel, idet det griper inn i den enkeltes privatsfære. Dom er ikke nødvendig, da pågripelsen ikke i seg selv har et straffeformål (grunnloven § 96). Som hovedregel er det påtalemyndigheten som beslutter pågripelse, og politiet som foretar pågripelsen (strprl § 175 (1 og 2)).

De materielle grunnvilkårene for pågripelse er jf. strprl § 171 at det foreligger skjellig grunn til mistanke om at personen er skyldig i en eller flere handlinger med en strafferamme på fengsel i minst 6 måneder. Kravet om "skjellig grunn" innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har begått den straffbare handlingen (Rt.1993: 1302). For at skyldkravet skal være oppfylt må videre sannsynlighetsovervekt foreligge for at alle straffbarhetsbetingelsene er oppfylte. (overtrådt straffebud, subjektiv skyld, ingen straffrihetsgrunn, tilregnelig gjerningsperson). Unntak fra kravet om 6 måneders strafferamme gjøres dersom gjerningspersonen "tas på fersk gjerning" (jf. strprl § 173). Likeledes gjøres unntak dersom den mistenkte gjerningspersonen ikke har fast bopel i riket, eller om han fryktes å ville flykte til utlandet for å unndra seg straff eller lignende. Nettopp her kan tenkes at en av hovedbegrunnelsene ligger for tilgangen for utenlandske

polititjenestemenn på norsk territorium til å fortsette forfølgelse og om nødvendig å anholde en gjerningsperson på flukt (SK art. 41 nr. 2 og politil § 20a). For pågripelse etter strprl § 173 gjelder § 170a som begrenser bruk av tvangsmidler til der det er ”tilstrekkelig grunn” til det, og inngrepet ikke er uforholdsmessig. Dette kravet er for utenlandsk politi i noen grad veid opp i politil § 20a ved at forfølgelse og anholdelse av gjerningsperson kun kan skje dersom personen mistenkes for straffbar handling som kan medføre utlevering. Jeg viser til behandlingen overfor med hensyn til utleveringsvilkårene. Det er også noen tilleggsvilkår for pågripelse, der det ene alltid vil være oppfylt i en aktuell situasjon som dette, nemlig at det er grunn til å frykte at personen vil flykte. Forfølgelse er jo nettopp begrunnet i dette.

Pågripelsen eller anholdelse ved utenlandske polititjenestemenn varer inntil den pågrepne er fremstilt for nasjonalt politi, eller disse på annen måte har overtatt (SK art. 40 nr. 5 (f) og politil § 20a). Idet de nasjonale tjenestemenn overtar, gjelder naturligvis straffeprosesslovens regler. I den sammenheng bemerkes at det i politil § 20a (2) bestemmes at utenlandske polititjenestemenn er å anse som norsk offentlig tjenestemann i henhold til *straffelovens* bestemmelser. Et typisk eksempel er at f.eks. vold mot en utenlandsk politimann straffes etter strl § 127. Man kunne tenkt at utenlandske polititjenestemenn også skulle vært regulert etter *straffeprosesslovens* regler. En grunn til at dette ikke er gjennomført kan være at man ved innføringen av politil § 20a vurderte at polititjenestemenn fra Schengenområdet kommer fra land som har regler som presumeres relativt like Norges. Videre kan det tenkes at man ikke kan forvente at de forfølgende polititjenestemenn skal sette seg inn i store deler av prosesslovgivning eller annen lovgivning alle naboland. Det er uansett regulert i SK art. 41 nr. 5 (a) at de forfølgende tjenestemenn er forpliktet til å overholde lovgivningen i det landet de opererer i.⁶¹

⁶¹ I tillegg bestemmer SK art. 43 at skadeforvoldelse begått av utenlandske polititjenestemenn i forbindelse med art. 40 og 41-etterforskning skal dekkes av den etterforskende stat i samsvar med lovgivning for nasjonale tjenestemenn i staten der det har blitt etterforsket.

Dersom en forfulgt person er anholdt som ovenfor, bestemmer nr. 5 (f) at det forfølgende politi kan kroppsvisitere *utelukkende* dersom det er nødvendig av sikkerhetshensyn (f.eks. ved mistanke om at personen er bevæpnet). Ved transport kan den pågrepne legges i håndjern. Det kan tas beslag i personens gjenstander, f.eks. ved bevisverdi. Tvangsmidlene er begrenset i artikkelen, antakelig fordi disse inngrepene er relativt drastiske, og skal forbeholdes streng legalitet og etterkontrollerbarhet av nasjonalt politi.

Ved anholdelse skal det nasjonale politi underrettes uten opphold (art. 41 nr. 2 (b)). Naturlig språklig forståelse tilsier at dette er så snart det er praktisk mulig, f.eks. idet forfølgelsen, og dermed hastverket, er over.

6.3.3.2 Erklæringer og felles regler for felles grenser

I tråd med Schengensamarbeidets harmoniseringsånd, reguleres i art. 40 nr. 9 og 10 at de tilgrensende medlemsland skal tilstrebe like regler over felles grenser. Medlemsstatene kan sette begrensende vilkår for etterforskningen på sitt område etter nr. 2, 3 og 4. Videre er det hjemlet rett til å bilateralt utvide virkeområdet for nr. 1 (forfølgelsesrett), samt samarbeide om vedtekter for gjennomførelse av artikkelen generelt. Norge har avtaler med Sverige og Finland. Avtalene inneholder ingen begrensning i tid eller rom for de respektive politi med hensyn til forfølgelse på norsk territorium (St.meld.nr.18 (1999-2000) pkt. 4.3.2). Det er verdt å merke at i politil § 20a (1) bare regulerer grenseoverskridende etterforskning når det følger av ”internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet”. Politisamarbeid med ikke-Schengenmedlemmer kan ikke hjemles i paragrafen (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 8.4.1).⁶²

6.3.3.3 Rapporteringsplikt

Der grenseoverskridende forfølgelse har vært foretatt i utlandet er det automatisk personlig rapporteringsplikt for polititjenestemennene til den lokale politimyndighet (art. 41 nr. 5 (g)). Selv om ikke forfølgelsen fører til pågrep, er tjenestemennene forpliktet til å være

⁶² I det originale utkastet var ikke spesifikasjonen med, men ”med fremmed stat” ble for vid språkbruk for høringsinstansene (Ot.prp.nr.56 (1998-99) pkt. 8.2). Da pågrep på fersk gjerning etter strpl § 176 uansett er tillatt, er dette ikke en heldig utelatelse etter min mening. Klarere hjemmel gir bedre forutberegnelighet. Regelen kan nå misforstås.

tilgjengelige inntil alle omstendigheter rundt operasjonen er klarlagt. Av ordlyden følger at det ikke bare er selve forfølgelsen, men den helhetlige politiaksjonen fra det utenlandske politi som skal belyses, f.eks. hva etterforskerne planlegger videre eller om operasjonen er ledd i en større prosess. Det er i tillegg forpliktelse til videre etterforskningsmessig bistand, f.eks. å bidra med lokalkjennskap til stedet der en forbrytelse i utgangspunktet ble begått (litra h). Forpliktelsen innebærer også støtte til rettslig forfølgelse, f.eks. vitneprov.

Jeg har vist over at Schengensamarbeidet åpner for grenseoverskridende observasjon og forfølgelse dersom flere vilkår foreligger. Forhåndsvarsling kan unnlates i hastesaker, men det er strenge regler for varsling og rapportering underveis og i noen grad etterpå. Som hovedregel er det kun personer tatt på fersken i eller mistenkt for grove forbrytelser som kan etterforskes på nevnte måter. I noen tilfeller kan også vitner eller andre involverte spanes på over grenser. Nasjonalt politi har alltid siste ordet ved politiaksjoner på statsterritoriet. Anholdelse av den etterforskede er tillatt dersom det er nødvendig for etterforskningen.

7 Avslutning

Europeisk politisamarbeid har utviklet seg i takt med EUs utvikling mot mer overnasjonalitet. Norge er i utgangspunktet kun medlem av EØS, som ikke inneholder bestemmelser om politimessig eller strafferettslig samarbeid. Likevel deltar Norge i store deler av det politimessige og strafferettslige samarbeidet som foregår i regi av EU.

Jeg har vist at etterforskning gjennom Europol først og fremst dreier seg om utveksling av informasjon gjennom Europoldatabasene (TECS), mens informasjonsutveksling i Schengensamarbeidet foregår gjennom Schengen Informasjonssystem. En forskjell er at mens førstnevnte hovedsaklig er et etterretningsregister for analyse og sammenkobling av informasjon, fungerer SIS mer som et ettersøkningsregister. Begge samarbeid bruker utplassering av sambandsmenn for nærmere kontakt, men sambandsmannen har en større funksjon i Europolsamarbeidet.

Videre inneholder Schengensamarbeidet rettigheter for polititjenestemenn fra konvensjonspartene til å fortsette observasjon eller forfølgelse av en person over grensen til en annen konvensjonspart når en alvorlig forbrytelse er begått, forutsatt at bestemte vilkår er oppfylte. Det stilles blant annet krav om at forbrytelsen kan medføre utlevering, og at grenseoverskridelsen er nødvendig for etterforskningen. Anholdelse av den forfulgte er tillatt dersom det er nødvendig på grunn av etterforskningen.

Etter denne korte oppsummeringen av politisamarbeidet i Europa i dag retter jeg blikket fremover og forsøker å si noe om hvordan dette samarbeidet vil kunne utvikle seg i tiden fremover. I en rapport fra Kommisjonen til Parlamentet fra 2004 (COM (2004) 376) hevdes det at politi- og tollsamarbeidet i regi av *Unionen* må styrkes. En av årsakene er at det i Schengenområdet er for stor forskjell på de ulike medlemslandenes politikompetanser. En annen er at det finnes få eller ingen rapporter som omhandler hvordan arbeidet med kommunikasjon mellom medlemmene, registrering av overnattingsgjester, samt politiets rett til på eget initiativ å informere andre lands politi, faktisk foregår. Unionen ønsker med andre ord bedre kontroll over konvensjonspartenes politisamarbeid, og en harmonisering av regler i de landene som deltar i samarbeidet.

Thomas Elholm (2004) deler den strafferettslige utvikling i Europa inn i tre faser: pre-union, tidlig-union og mellomfasen (dagens situasjon). Utviklingen går fra nærmest rent mellomstatlig samarbeid, via tilnærming og utvidet gjensidighet, til en fase der f.eks. kravet om dobbel straffbarhet (ne bis in idem) søkes fjernet innad i Unionen og rettsaktene i større grad blir skapt overnasjonalt. Dagens mellomfase er ifølge Elholm en overgangsfase. Målet er at nasjonal materiell strafferett ensrettes, og at EU får forfatning med strafferettslig regulering og et eget, overnasjonalt politi. I den foreslåtte Forfatningstraktaten for Europa art. III-274 hjemles opprettelse av en felleseuropeisk påtalemyndighet som selv, eventuelt sammen med Europol kan foreta etterforskning og rettsforfølging av mistenkte for forbrytelser som skader Unionens ”finansielle interesser”. Artikkelenes fjerde ledd bestemmer at også bekjempelse av grov grenseoverskridende kriminalitet kan være innen påtaleorganets jurisdiksjonsområde dersom det vedtas i Rådet.

Det har også blitt foreslått at det er for mange databaser og informasjonssystemer, og at et enklere og bedre alternativ er å skape et felles ”UIS” – Union Information System. Etableringen av et slikt system reiser en rekke personvern- og rettssikkerhetsspørsmål. Ved oppbevaring av store mengder informasjon om mennesker er det alltid fare for misbruk. Et eksempel er hvor forenklet jødedeportasjon var fra Norge under 2.verdenskrig på grunn av grundige norske personregistre. UIS-utviklingen kan sies å være i gang ved forslaget om SIS II. Datatilsynet viser til flere problematiske sider ved denne utviklingen (Slettemark 2006). SIS II vil ikke ha nasjonale N.SIS-er, men være en stor database der medlemslandenes myndigheter har direkte tilgang til hele. Dette er f.eks. et problem fordi konvensjonspartene som nevnt har ulik registreringspraksis. Medlemslandenes felles tilsynsorgan (JSA) for SIS forsvinner til fordel for den europeiske ombudsmannen (EDPS). Videre utvides systemet både i forhold til tilgang og innhold (biometri og fingeravtrykk), slik at informasjonssystemet på mange måter kan sies å bli en enorm etterforskningsbase. Både ESB, EDPS og Datatilsynet advarer mot utviklingen fordi den vil føre til et uoversiktlig regelverk på personvernsområdet.

I noen sammenhenger vil det gjerne være bred enighet om at samfunnet nærmest vil betale enhver pris på bekostning av personvern, rettssikkerhet og demokratisk kontroll, dersom gevinsten er å stoppe ”de farligste forbryterne”. Hvem som er farligst er imidlertid ingen opplagt sannhet, men følger svingninger i tiden. Særlig etter 11.09.2001 er det aksept for at samfunnet må forebygge terrorisme for en hver pris. Et eksempel er EUs foreslåtte Datalagringsdirektiv som legger opp til at trafikkdata (tidspunkt, telefonnummer, osv.) for all telefon- og internettbruk skal registreres og lagres av tilbydere av offentlige kommunikasjonstjenester (Datatilsynet 2006). Forslaget utvider det tillatte tidsrommet for lagring i Norge i dag. Kriminalitetsbekjempelse skal være formålet for lagringen. Begrunnelsen for regelverket er bekjempelse av terror og organisert kriminalitet. Fortrolig kommunikasjon er en grunnleggende menneskerettighet, og et datatilsynsutvalg i EU mener at det skal være presserende behov for retten krenkes, samtidig som rettssikkerhetsgarantier må ivaretas. Spørsmålet blir hvem som bestemmer hva som er presserende nok. Jeg nevner at forslaget til Forfatningstraktat for Europa art. I-43 hjemler at alle midler tas i bruk dersom det er behov for å forebygge terrortrusler på medlemsstatenes område

Det var lagt mye håp i at beslutningsprosessene og samarbeidet på tredjesøyleområdene skulle forenkles etter forfatningstraktaten. At denne ikke synes å skulle gjennomføres på en stund, kan tyde på Unionens borgere ikke er klar for en videreutvikling av politisamarbeidet. Samtidig uttrykker konvensjonspartene at de er fornøyde med Europols produkter og tjenester (Europols årsrapport 2005 pkt.2.1). Europol har ikke operativ virksomhet i utgangspunktet, men skal kun være et samarbeidsorgan for medlemsstatene. Dette var allerede tidlig i utviklingen av organisasjonen en sannhet med modifikasjoner. Rådet vedtok 29.09.2000 en anbefaling som oppfordrer medlemslandene til å føye seg dersom Europol oppfordrer til etterforskning (St.prp.nr.98 (2000-01) pkt. 2.4). Det er også i de norske forarbeidene uttalt et ønske om at Europol skal bevege seg dynamisk mot et utvidet mandat. I Europols årsrapport (2005) uttrykkes fremdrift for organisasjonen ved at avtaler er inngått med f.eks. United States Secret Service og Federal Bureau of Investigation (FBI). Disse har sambandsmenn utplassert i Europols hovedkvarter. Slik jeg

ser det er en direkte konsekvens av utvidet samarbeid både med tredjeland og internasjonale organisasjoner en operasjonalisering av Europol's virksomhet. En stor del av poenget med sambandsmenn er at informasjon tilført ved utplasseringen skal formidles videre og/eller gjøres tilgjengelig for utsendelseslandet. Slik kan den da bli ”satt ut i livet” i konkrete politiaksjoner.

Europol er et større og mer omfattende politinettverk enn Schengen. Ved utvidet myndighet til og økt bruk av Europol-samarbeidet fremfor Schengensamarbeidet, overlates større deler av den nasjonale kontrollen til et felleseuropeisk organ. Det er i norsk rett tillatt å anvende bevismateriale, f.eks. fra telefonavlytting, innsamlet i utlandet som ville vært ulovlig å innhente etter norsk rett. Således kan rettssikkerhetsprinsipper og -skranker uthules. Dette er meget betenkelig i forhold til de europeiske politisamarbeidene som i hovedsak styres uten at Norge har noen innvirkning eller innflytelse. EU har nylig blitt utvidet med 10 nye medlemsland, og åpner for flere. I Tyrkia brukes andre forhørsmetoder enn i Norge. Skal slike tilståelser godtas i norsk rett? Skal vi utlevere til land som har et helt annet straffennivå enn vårt eget?

Innledningsvis skrev jeg at kriminalitetsbildet er i endring. Dette er ikke et kontroversielt utsagn. Spørsmålet er om tettere politisamarbeid over landegrensene er den (eneste) riktige måten å møte utviklingen på. Det kan se ut som om noen typer kriminalitet forutsetter grenseoverskridende samarbeid for vellykket bekjempelse, enten det gjelder samarbeid mellom nasjonale politi, eller arbeid i regi av Europol. Eksempler er narkotikakriminalitet som krysser grenser fra opprinnelsesland til salgsområder, og komplekse kriminelle nettverk som barneporno- eller menneskesmuglingsnettverk. Kan det økte samarbeidet også sies å ha *skapt* kriminalitet? Det er ikke usannsynlig at de frie indre grenser i (store deler av) Europa har skapt et bedre marked for personer som vil tjene penger på innsmugling av mennesker til andre siden av de strenge, ytre grensene av Schengenområdet. Folk har til alle tider flyttet på seg, men de siste årene har ”flyttehjelpen” både blitt mer lukrativ, og langt farligere, både for utøver og ”offer”. Har europeerne *rett til* å stenge andre ute? En må også regne med at fri flyt av personer innen

Schengenområdet innebærer fri flyt av lovbreakere. Man kan kanskje si det så sterkt som at de åpne grensene innen Schengenområdet har lagt til rette for transnasjonal kriminalitet. Videre kan det tenkes at kriminaliteten som eventuelt hindres i Europa, flytter seg til andre områder som ikke har samme midler eller vilje til kontroll og samarbeid.

Kan alternative løsninger tenkes? Sammenhengen mellom kriminalitet og fattigdom er godt dokumentert (f.eks. Skardhamar 2002). De færreste ønsker å forlate på sitt hjemland på risikabelt vis. Menneskesmugling skjer ikke av lyst, men av nød. En alternativ løsning kan altså være å bruke mer ressurser på bistand enn politi. Videre tjener opiumsvalmuedyrkere atskillig mer på opium enn risdyrking. Det kan tenkes at en i større grad legalisert, og dermed mindre lukrativ markeds plass for salg av narkotika ville virket positivt mot narkotikakriminalitet.

På en måte spiller det ingen rolle om tettere europeisk politisamarbeid er den rette måte å møte kriminalitetsutviklingen på. Politisamarbeidet er en snøball som har begynt å rulle, og Europa er en lang bakke med mye våt snø. Ahnfeldt og From (1996: 86) påpeker at de integrasjonsivrige i EU vil sette større fokus på økende internasjonal kriminalitet, for å begrunne tettere samarbeid og integrering. Men EU *er* bunnet i et økonomisk fellesskap. For at et indre marked skal blomstre, må noen være utestengt på et "ytre" marked (Benyon m.fl. 1994: 304). Jeg mener ikke med denne avslutningen å konkludere med at utviklingen av internasjonalt politisamarbeid er ensidig negativt. Mitt formål er å sette et kritisk søkelys mot den mer og mindre skjulte utviklingen som til tider foregår svært hurtig, og tilsynelatende uten særlig bevissthet i "folket". Dette søkelyset er etter min mening imperativt. Utviklingen kommer ikke til å snu. Den må i alle fall følges nøye.

8 Litteraturliste

Litteratur

- Ahnfelt, Ellen og Johan From (1996): *Politisamarbeid og europeisk integrasjon: Fremveksten av justis- og innenrikssamarbeid i EU, Europol og Schengen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Andenæs, Johs., Magnus Matningsdal og Georg Fr. Rieber-Mohn (2004): *Alminnelig strafferett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Benyon, John, m.fl. (1994): *Police co-operation in Europe: An investigation*. Leicester: Centre for the Study of Public Order, University of Leicester.
- Bruggeman, Willy (1997): "Policing in Europe: A new wave?" I: *The implementation of Schengen: First the widening, now the deepening*. M. den Boer (red.). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Castells, Manuel (2003): "The global criminal economy". I: *Criminal perspectives: Essential readings*. E. McLaughlin, J. Muncie og G. Hughes (red.). London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage.
- Datatilsynet (2006): "Internasjonalt: Politi- og justissektoren." URL: http://datatilsynet.no/templates/Page_1369.aspx [Lest 24.11.2006].
- Daidsen, Desiree (2005): *Internasjonalt politisamarbeid: En studie om iverksetting av Schengen-samarbeidet i Norge*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Eckhoff, Torstein (2001): *Rettskildelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elholm, Thomas (2004): "Aktuell europæisk strafferetsudvikling: Strafferetligt samarbejde." I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, vol. 91 (2-3), s. 194-205.
- Europol Annual Report 2005*. Haag: Europol Corporate Communications, 2006.
- Gade, Ingeborg, m.fl. (2005): *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Hammerlin, Yngve, Charlotte Mathiassen og Thomas W. Strand (2006): *Velferdsstatens velsignelser og farer: Kriminalitet og samfunn 1965-2005*. Oslo: KRUS.
- Held, David (1995): *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Hennum, Ragnhild Helene (in prep.): [Uten tittel]. Upublisert manuskript.
- Hov, Jo (1999): *Rettergang II: Straffeprosess*. Oslo: Papinian.
- Joubert, Chantal og Hans Bevers (1996): *Schengen investigated: A comparative interpretation of the Schengen provision on international police cooperation in the light of the European Convention on Human Rights*. Haag: Kluwer Law International.
- Karanja, Stephen Kabera (2006): *Schengen information system and border control co-operation: A transparency and proportionality evaluation*. Oslo: Faculty of Law. Avhandling (dr.juris).
- Karanja, Stephen Kabera (2000): "The Schengen co-operation: Consequences for the rights of EU citizens." I: *Mennesker og rettigheter*, vol 18 (3), s. 215-222.
- Larsson, Paul (2004): "Organisert kriminalitet: Myter og realiteter." I: *Organisert kriminalitet: Myter og realiteter*. P. Larsson og T. Myklebust (red.). Oslo: Politihøgskolen. PHS Forskning 2004: 2.
- Mathiesen, Thomas (2000): *Siste ord er ikke sagt: Schengen og globaliseringen av kontroll*. Oslo: Pax.
- Mathisen, Gjermund (2003): "EUs tredje søyle (politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker) og innvirkning på norsk lovgivning". I: *Tidsskrift for Strafferett*, vol. 3 (3), s. 277-299.
- Myhrer, Tor-Geir (2001): "Etterforskningsbegrepet". I: *Tidsskrift for Strafferett*, vol. 1 (1), s. 6-30.
- Myhrer, Tor-Geir (2005): "Politiets bruk av skytevåpen: Rettslige problemstillinger". I: *Politiets bruk av skytevåpen i Norden*. J. Knutson (red.). Oslo: Politihøgskolen.
- Santiago, Michael (2000): *Europol and police cooperation in Europe*. Lewiston: The Edwin Mellen Press.
- Sarastuen, Kristian og Anders Ystad (2005): *Hva er EU*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sejersted, Fredrik, m.fl. (2004): *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Slettemark, Guro (2006): *Problematiske utvikling av SIS II (Schengen Informasjonssystem)*.
URL: http://www.datatilsynet.no/templates/Page_1322.aspx [Lest 24.11.2006].

Strype, Jon (2005): "Bevæpning og bruk av våpen i norsk politi". I: *Politiets bruk av skytevåpen i Norden*. J. Knutsson (red.). Oslo: Politihøgskolen.

Wold, Erik (2004): *Europol som samarbeidspartner for norsk politi*. Bergen: Fagbokforlaget.

Forarbeid og offentlige dokumenter

Norge

NOU 1997:15: *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet*.

Ot.prp.nr.56 (1998-99): *Om lov om Schengen Informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet*.

Ot.prp.nr.64 (1998-99): *Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv. (etterforskningsmetoder mv.)*.

Ot.prp.nr.48 (2005-06): *Om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS)*.

Rundskriv G 19/2001. *Internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker: Gjensidig hjelp i straffesaker og utlevering av lovbrøttere*. Oslo: Justisdepartementet.

St.meld.nr.18 (1999-00): *Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid*.

St.meld.nr.12 (2000-01): *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*.

St.prp.nr.42 (1996-97): *Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser*.

St.prp.nr.50 (1998-99): *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevntes statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket*.

St.prp.nr.98 (2000-01): *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.*

EU

OJ 1995/L 281/31: *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the council of 24 october 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data* (EUs personverndirektiv).

OJ 1999/C 26/01: *Council Act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files* (Rådsbeslutning).

1999/37/EF: *Om registreringsdokumenter for motorkjøretøy av 29. april 1999* (Rådsdirektiv).

2002/799/RIA: *Rådsbeslutning om opprettelse av Eurojustsamarbeidet av 28.02.02.*

2003/725/RIA: *Om ændring af bestemmelserne i artikel 40, stk. 1 og 7, i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser av 02.10.03* (Rådsavgjørelse).

Traktater, lover og forskrifter

Traktater

Amsterdamtraktaten: Endringstraktat til EF-traktaten og unionstraktaten. 17.06.1997.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK): Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. 04.11.1950.

Dublinforordningen: (EC) 343/2003 (Dublin II-forordningen). (Bygger på *Dublinkonvensjonen* fra 01.04.2001).

Enhetsakten (SEA): Den europeiske enhetsakt, endringstraktat til EF-traktaten som ble vedtatt i 1985 og trådte i kraft 01.07.1987.

Europarådets personvernkonvensjon: Konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling. 28.01.1981.

Europolkonvensjonen (EK): Konvensjon om opprettelsen av Den europeiske politienhet.
26.07.1995.

EØS-avtalen: Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. 02.05.1992.

Forfatningstraktaten: (ikke vedtatt) Traktat om en forfatning for Europa (dansk utgave).
04.2005.

Interpol: Constitution and general regulations.

Schengenavtalen: Avtale om avskaffelse av grensekontroll for personer. 15.06.1985.

Schengenkonvensjonen (SK): Konvensjon om gjennomføring av Schengenavtalen.
19.06.1990.

Samarbeidsavtalen: Avtale inngått mellom Rådet for den Europeiske Union og Kongeriket Norge og Republikken Island om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket.
18.05.1999.

Tilknytningsavtalen: Avtale mellom kongeriket Norge og Den europeiske politienhet.
27.06.2001.

Traktaten om den europeiske union (Unionstraktaten/TEU): 07.02.1992.

Traktaten om det europeiske energifelleskap (Euratom): 25.03.1957.

Traktaten om det europeiske kull- og stålfelleskap (EKSF): 18.04.1951.

Traktaten om det europeiske økonomiske fellesskap (EF-traktaten/TEF): 25.03.1957.

Wienkonvensjonen om traktattolkning: 23.05.1969.

Norske lover og forskrifter

Forvaltningsloven (fvl): Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

Grunnloven: Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814.

Menneskerettsloven (mrl): Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
av 21. mai 1999 nr. 30.

Overvåkningsinstruksen: Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste av 19.
august 1994.

Personopplysningsloven: Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr.
31.

Politiloven (politi): Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53.

Påtaleinstruksen (påt.instr.): Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 28. juni 1985 nr. 1679.

Sisforskriften: Forskrift til lov om Schengen Informasjonssystem (SIS) av 21. desember 2000 nr. 1365.

Sisloven (sisl): Lov om Schengen Informasjonssystem (SIS) av 16.juli 1999 nr. 67.

Straffeloven (strl): Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.

Straffeprosessloven (strprl): Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25.

Strafferegistreringsloven (strregl): Lov om strafferegistrering av 11.juni 1971 nr. 52.

Tolloven: Lov om toll av 10.juni 1966 nr. 5.

Utlendingsloven (utl): Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni. 1988 nr. 64.

Utleveringsloven (utlev): Lov om utlevering av lovbreakere m.v. av 13. juni 1975 nr. 39.

Utleveringsloven, den nordiske: Lov om utlevering av lovbreakere til Danmark, Finland, Island og Sverige av 03. mai 1961 nr. 1.

Rettspraksis

Rt.1993: 1302.

Rt.2002: 1744.